جامعة الجزائر 1 (بن يوسف بن خدة)
كلية الحقوق



النظام القانوني للمحاكم الإدارية

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون
فرع: القانون العام

إعدادالطالب:
ملوك صالح

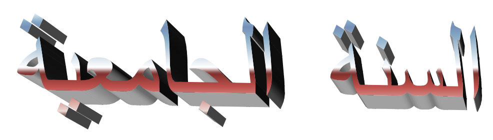
إشراف الأستاذ:
بوحميدة عطاء الله

لجنة المناقشة:

الأستاذ د/ بشيـــر محمــــد................رئيسا

الأستاذ د/ بـو حميـدة عطاء الله..................مقررا

الأستاذ د/ بـن عائشة عبد المجـيد................عضوا



2011/2010 (مـا ي 2011)

الإهداء

الحمد لله الذي يسر لي درب العلم وانعم علي وأنار لي طريقي.

والصلاة والسلام على اشرف خير خلق الله سيدنا محمد.

اهدي هذا العمل المتواضع:

إلى من بحنانها سقت روحي, ريحانة الدنيا, إلى من عانت من اجلنا الكثير, أساس ارتقائي ونور ضيائي, إلى من بدعواتها تتحقق الأحلام إلى الغالية أمي رعاها الله من كل بلاء.

إلى من علمني أن الحياة كفاح, وبحسن مبادئه استنار دربي, إلى من تعب من اجل أن يراني من المتميزين بالعلم, أبي الغالي حفظه الله.

إلى إخوتي وأخواتي وفقهم الله لكل خير.

إلى جميع أفراد العائلة.

إلى الأصدقاء والأحباب.

إلى كل من تمني لي النجاح وساعدني ولو بدعوة في ظاهر الغيب.

إلى كل من يسلك طريق البحث والمثابرة ابتغاء العلم والمعرفة.

إلى أستاذي المحترم الذي لم يبخل علي بآرائه السديدة لإتمام هذا العمل, الأستاذ الدكتور بوحميدة عطاء الله.

إلى كل هؤلائي اهدي ثمرة جهدي.

صالح ملوك



بسم الله الرحمن الرحيم

«قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم»

– الآية 32 من سورة البقرة –

نشكر الله عز و جل على منّه و كرمه، إذ وفّقني في مسيرة البحث لإتمام هذه المذكرة التي أرجو أن تكون لبنة في صرح المعرفة.

و أتوجه بالتشكرات الخالصة إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل المتواضع من قريب أو من بعيد.

و أخص بالذكر:

الأستاذ الدكتور "بوحميدة عطاء الله" الذي تفضل بالإشراف على هاته المذكرة ولم يبخل علي بتوجيهاته القيمة طيلة فترة إنجازها.

ونسأل الله التوفيق و السداد.

صالح ملوك

مقدمــة

تمارس الإدارة العامة اختصاصات وسلطات وتضطلع بأعمال قانونية ومادية بشكل مستمر من أجل تحقيق أهداف المصلحة العامة، أي العمل على إشباع حاجات المجتمع، وذلك من خلال تسيير المرافق العمومية بمختلف الطرق.

وفي سبيل تحقيق ذلك, تتمتع وتحوز مظاهر وأساليب السلطة وكذا أدواتها ووسائلها وذلك في مواجهة حقوق وحريات الأفراد ومصالحهم الجوهرية.

إن هذه الوظائف المنوطة بالإدارة العامة من أجل تحقيق المصالح العامة تجعل أنشطة الإدارة وأساليبها ووسائلها المختلفة في احتكاك دائم بحقوق وحريات الأفراد، الأمر الذي قد يمس بالنظام القانوني لتلك الحقوق والحريات وكذا مصدر خطر على فكرة دولة القانون ومبدأ الشرعية.

إن احتكاك أعمال وأساليب ووسائل الإدارة العامة بالنظام القانوني لحقوق وحريات الأفراد والتأثير سلباً عليها ينتج عنه نزاعات إدارية تتطلب وجود وسائل رقابة فعالة على نشاط الإدارة للتمكن من حل تلك النزاعات القائمة، وذلك بصورة تضمن سيادة مبدأ الشرعية وتحقيق العدالة من خلال حماية المصلحة العامة من جهة، وكذا حقوق وحريات الأفراد ومصالحهم من جهة أخرى، وذلك من كل مظاهر الانحراف والاستبداد والتعسف من قبل السلطات الإدارية.

وتعتبر الرقابة القضائية من أهم طرق الرقابة الممارسة على أعمال الإدارة العامة نجاعة، كما أنها وسيلة مهمة لضمان سيادة وتطبيق فكرة دولة القانون ومبدأ الشرعية لحماية حقوق وحريات الأفراد.

ونظراً لتزايد تدخل السلطات العمومية في جميع مناحي الحياة العامة وما ينجم عن ذلك من ازدياد للنزاعات الإدارية، الأمر الذي يزيد من احتكام الأفراد للقضاء . من أجل الحفاظ على حقوقهم - في مواجهة الإدارة، الوضع الذي يجعل القضاء العادي غير قادر على احتواء هذا الكم الهائل من النزاعات لكثرة عددها من جهة، ولطابعها الخاص من جهة أخرى.

هذا ما أدى إلى ضرورة وضع آليات وقواعد وهيئات قضائية خاصة بالفصل في تلك النزاعات وفضها بطرق ملائمة وبإجراءات مناسبة تختلف عمّا هو معمول به في القضاء العادي.

إن إحداث هيكل قضائي متخصص في النزاعات الإدارية أمر من شأنه أن يشكل لبنة قوية في مجال تطوير مرفق العدالة ومن خلال ذلك تحسين العمل القضائي، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على المتقاضي بما يوفره من ضمانات أكبر ووسائل أفضل لإقامة دولة القانون التي تكفل حماية المصلحة العامة من جهة، وضمان حقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى، لذلك نلاحظ أن العديد من الدول عملت على تكييف أنظمتها القضائية بما يتماشى والتطور الذي عرفه دورها فحاولت خلق أجهزة قضائية مكلفة بنظر النزاعات ذات الطابع الإداري بشكل خاص ومن بينها الجزائر حيث حاولت منذ فترة تكييف نظامها القضائي بحيث يمكنه فض النزاعات القائمة بين الإدارة والأفراد والتي تعرف . كما قيل سابقاً . تزايدا مستمرا. [1]

إن المتتبع لتطور النظام القضائي في الجزائر في الفترة ما بعد الاستقلال يكتشف مدى التغيير الذي حدث ويحدث من مرحلة وأخرى على مستوى الهياكل القضائية بصفة عامة والإدارية منها بشكل خاص، والذي يعتبر ـ التغيير ـ أكثر من ضروري لمسايرة الأوضاع المستجدة على كامل الأصعدة.

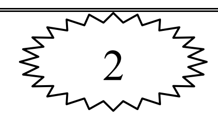
ومن بين أهم الهياكل القضائية الإدارية التي عرفت التغيير والتطور المحاكم الإدارية باعتبارها الهياكل القضائية الإدارية القاعدية والأولى في المادة الإدارية.

فبعد استرجاع السيادة الوطنية سنة 1962 تم استمرار العمل بالتشريع الفرنسي إلا ما كان منه يتنافى والسيادة الوطنية تطبيقا لقانون 1962/12/31، وبموجب ذلك تم الاحتفاظ بالمحاكم الإدارية الثلاث التي كانت موجودة في كل من الجزائر، وهران وقسنطينة.

1- هناك رأي يقول بأنه حتى ولو لم يعتمد نظام القضاء المزدوج يمكن فرض الرقابة القضائية الواسعة في ظل النظام القضائي الموحد ، أي أن كيلا النظامين يمكن من خلالها فرض الرقابة على الإدارة .

والأستاذ أبو زيد فهمي لا يعارض هذا الرأي ويعتبره وجيهاً إلا أنه يفضل نظام القضاء المزدوج في مسألة رقابة الإدارة .

أنظر كتابة القضاء الإداري ومجلس الدولة- قضاء الإلغاء – دار المطبوعات الجامعة . الإسكندرية سنة 1999 ط 10 ص 50 –51



وفي سنة 1965 تم إلغاء هذه المحاكم وعوضت بما يعرف بالغرف الإدارية ضمن المجالس القضائية، ولقد عرفت تطوراً مع تطور تلك المجالس القضائية، وبعد تعديل الدستور في 1996، تم الإقرار بموجبه الانتقال من نظام وحدة القضاء المطبق في البلاد منذ 1965 إلى نظام ازدواجية القضاء.

ولقد لزم هذا التحول إنشاء هيئات قضائية إدارية جديدة تتلاءم وطبيعة الإصلاح المعلن وبذلك تم إنشاء المحاكم الإدارية إلى جانب مجلس الدولة.

إن المحاكم الإدارية تستمد شرعيتها القانونية من نص المادة 152 من دستور 1996، والتي تبنت صراحة نظام القضاء المزدوج، وبذلك أعلن صراحة عن إنشاء جهات قضائية إدارية على مستوى أدنى درجات التقاضي مستقلة عن المحاكم العادية وتفصل في النزاعات ذات الطابع الإداري دون سواها[1].

ولقد جاء القانون رقم 98-02 المؤرخ في 1998/05/30.[2] ينظم هاته المحاكم الإدارية والتي يفترض أن تعوض الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية لكونها-المحاكم- لم تنصب كليا بعد.[3]

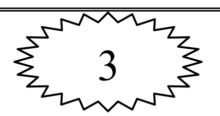
ومن الضروري أن يلازم التغيير والإصلاح على مستوي الهياكل القضائية الإدارية والفصل بين جهات القضاء العادي والقضاء الإداري، تغييراً على مستوى قواعد الاختصاص النوعي والإقليمي باعتبارهما يكملان بعضهما البعض لأن العديد من الإشكالات تثار بشأن تحديد نطاق اختصاص جهات القضاء الإداري بصفة عامة والمحاكم الإدارية بصفة خاصة.

ولتحديد ما يدخل في نطاق اختصاص المحاكم الإدارية من دعاوى ونزاعات وما يخرج عن هذا الاختصاص أهمية بالغة، ذلك أن تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر النزاعات الإدارية

1- نلاحظ أن دستور 1996 وفي مادته 152 لم يحدد المحاكم الإدارية بالاسم عندما تحدث مجلس الدولة وإنما اكتفى بعبارة جهات قضائية إدارية دون تحديدها على عكس القانون 98-02 الذي نص في مادته الأولى على عبارة المحاكم الإدارية .

2- القانون رقم 98-02 مؤرخ في 1998/05/30 متعلق بالمحاكم الإدارية ج ر رقم 37 سنة 1998

3- نشير في هذا الإطار أن فرنسا وهي بلد القضاء الإداري وفيها نشأ وتطور القانون الإداري إلا أن المحاكم الإدارية بها عرفت من حيث النشأة تأخراً كبيراً بالمقارنة مع إنشاء مجلس الدولة



بشكل واضح يسهل على المتقاضي معرفة الجهة القضائية التي يلجأ إليها ضد تصرفات الإدارة ويجنبه معاناة البحث عن الجهة القضائية المختصة لحماية حقوقه وحرياته.

كما أن هذا الأمر . تحديد الاختصاص . يسهل على الجهات القضائية معرفة مدى اختصاصها بالفصل في المنازعة مما يجنب الوقوع في إشكالية تنازع الاختصاص.

كما يترتب عن معرفة الجهة القضائية المختصة بالفصل في النزاع الإداري أيضاً معرفة الإجراءات الواجب إتباعها أمام المحاكم الإدارية والقواعد الموضوعية التي يتم بمقتضاها الفصل في ذلك النزاع.

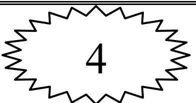
ونظراً لأن القانون المنظم لهاته المحاكم قد أحال على قانون الإجراءات المدنية فيما يخص قواعد الاختصاص وكذا الإجراءات المعتمدة أمام هذه المحاكم من جهة(1)، ومن جهة أخرى ونظرا لصدور القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية والذي عوض قانون الإجراءات المدنية، سندرس قواعد الاختصاص التي تنظم تلك المحاكم وكذا الإجراءات المتبعة أمامها وفقاً لما جاء في مضمون قانون الإجراءات المدنية والإدارية مع مقارنة ما جاء به هذا القانون بنصوص قانون الإجراءات المدنية، مع إبراز الاختلافات بينهما في هذا الخصوص.

ولأن هاته المحاكم تم تنصيبها حديثا و بالتالي سأدرس من حيث التطبيق والعمل نشاط الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية.

ونظراً للأهمية التي ستلعبها هاته المحاكم الإدارية باعتبارها الهيئات القضائية الإدارية القاعدية كان من الضروري الاهتمام بها من خلال الدراسة والبحث لأجل كشف ومعرفة مختلف الجوانب المتعلقة بها.

إن البحث في هذا الموضوع تواجه عدة صعوبات بسبب قلة الدراسات المختصة في هذا المجال خاصة في الجزائر باعتباره موضوع حديث العهد.

1- حسب نص المادة الثانية من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية



وسيعتمد في دراسة هذا الموضوع على المنهج التحليلي والنقدي وطريقة المقارنة متى كانت ضرورة لذلك، دون إهمال المنهج التاريخي من أجل الكشف عن مدى التطور الذي عرفه هذا الجانب من التنظيم القضائي الجزائري.

بالإضافة الى الاعتماد على العديد من الإحكام القضائية لتحليل وتوضيح قواعد الاختصاص القضائي في المادة الإدارية بالنسبة للمحاكم الإدارية.

ولمعالجة هذا الموضوع أطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى جسد المشرع الجزائري من خلال تنظيم المحاكم الإدارية، عملها واختصاصها، الازدواجية القضائية ؟.

سنعالج هاته الإشكالية من خلال خطة ندرس من خلالها تطور نظام المحاكم الإدارية في القانون المقارن حتى نتمكن من معرفة تجارب الدول في هذا المجال ومن خلال ذلك معرفة مواطن الضعف التي وقع فيها المشرع الجزائري عند تنظيمه لتلك الهيئات القضائية الإدارية خاصة وأن هناك من الدول التي سبقت الجزائر إلى نظام الازدواجية القضائية بعدة سنوات، فكانت للمشرع الجزائري فرصة الإستفادة من طريقة تنظيم تلك الدول لهاته الهيئات من خلال تفادي وتجنب الثغرات التي وقعت فيها هاته الأخيرة . الدول . حتى نضمن إقامة نظام قضائي إداري متكامل قادر على أداء المهمة المنوطة به.

كما سأتطرق في هذه الدراسة إلى المراحل التي مرت بها الهيئات القضائية الإدارية القاعدية في الجزائر قبل تبني نظام الازدواجية التي نص عليها دستور 1996، حتى نتمكن من اكتشاف مدى عمق الإصلاحات التي أدخلها المشرع الجزائري على تلك الهيئات والتي نستشف من خلالها . الإصلاحات . مدى تجسيد الازدواجية القضائية من خلال تنظيم المحاكم الإدارية.

كما ستتناول هذه الخطة بالدراسة قواعد الاختصاص التي تحكم هاته المحاكم وهذا لنتمكن من اكتشاف عيوب تلك القواعد وتأثير ذلك على نظام الازدواجية القضائية التي تعتبر تلك المحاكم إحدى لبناته، ونختم هذه الدراسة بالتطرق إلى الإجراءات المعتمدة أمام هذه المحاكم.

هذه هي أهم النقاط الرئيسية التي سيرتكز عليها هذا البحث، والذي من خلاله سيظهر الدور الذي تلعبه تلك المحاكم في بناء النظام القضائي المعتمد من خلال الدستور 1996، وذلك وفقاً للعناصر الأساسية للخطة المتبعة.

الفصل الأول/ نشأة المحاكم الإدارية وتنظيمها.

المبحث الأول / المحاكم الإدارية في القانون المقارن.

المبحث الثاني / مآل المحاكم الإدارية في الجزائر 1962-1996.

الفصل الثاني / اختصاص المحاكم الإدارية.

المبحث الأول / الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.

المبحث الثاني / الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية وإشكاليات تنازع الإختصاص.

الفصل الثالث / عمل المحاكم الإدارية.

المبحث الأول / طبيعة الإجراءات القضائية الإدارية.

المبحث الثاني / إجراءات الخصومة أمام المحاكم الإدارية.

المبحث الثالث / مرحلة المحاكمة وإصدار الأحكام وطرق الطعن فيها.

الفصــل الأول

نشـأة المحـاكم الإداريــة وتنظيمـها

قبل دراسة نظام المحاكم الإدارية في النظام القضائي الجزائري والمستحدثة بموجب القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30/ماي/1998 بعد إقرار المشرع وتبنيه نظام الازدواجية القضائية بموجب دستور 1996 كان من الضروري التعرض إلى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية التي ستعوضها تلك المحاكم بعد تنصيبها .

وقبل هذا كله أعتقد أنه من الضروري التطرق إلى نظام المحاكم الإدارية في القانون المقارن ،حتى نتمكن من فهم خلفية نظام المحاكم الإدارية في الجزائر وفي هذا الصدد سأكتفي بدراسة نظامين قضائيين فقط نظراً لقربهما من النظام القضائي الجزائري وهما:

. النظام القضائي الفرنسي لاعتبارين أساسيين أولهما لكون هذا النظام كان سائداً في الجزائر أثناء الاحتلال الفرنسي للجزائر من جهة ، ومن جهة أخرى أن النموذج الفرنسي كان دائماً مصدر تاريخيا للتشريع الجزائري .

وعليه فدراسة النظام الفرنسي في هذا المجال يعني دراسة خلفيات النظام القضائي الجزائري وكذا وضع الأرضية اللازمة لفهم هذا الأخير .

ـ النظام القضائي الإداري المصري لكون هذا النظام يعد مرجعاً ولو بدرجة أقل في المجال القانوني بالنسبة للمشرع الجزائري .

وسنتابع مختلف المراحل التي مر بها هذان النظامان لمعرفة الدرجة الكبيرة التي وصل إليها القضاء الإداري في النظامين وخاصة ما يخص المحاكم الإدارية.

المبحث الأول

المحاكم الإدارية في القانون المقارن

سيتناول هذا المبحث المحاكم الإدارية في النظامين الفرنسي والمصري وذلك من خلال المحورين التاليين:

المطلب الأول

المحاكم الإدارية في النظام القضائي الفرنسي

يعد النموذج الفرنسي مصدراً تاريخياً للتشريع الجزائري في المجال القانوني بصفة عامة، وعليه فدراسة المحاكم الإدارية الفرنسية يعني دراسة خلفيات النظام الجزائري من جهة، وكذا توضيح الفروق الأساسية بين ما أخذ به المشرع الفرنسي والجزائري من جهة أخرى.

ويمكن تقسيم الهيئات القضائية الإدارية في فرنسا إلى نوعين: هناك هيئات ذات الاختصاص العام (المحاكم الإدارية، مجلس الدولة)، وهناك هيئات قضائية إدارية خاصة تختص بمنازعات إدارية معينة، وما يهم في دراسة هذا الموضوع هو المحاكم الإدارية باعتبارها هيئات قضائية ذات الولاية العامة في المادة الإدارية.[1]

وحتى تكون هذه الدراسة شاملة، لابد من التطرق إلى التطور التاريخي الذي مرت به تلك المحاكم، حتى تمكن المشرع الفرنسي من الوصول بها إلى الدرجة التي هي عليها اليوم.

الفرع الأول

التطور التاريخي لنظام المحاكم الإدارية في فرنسا

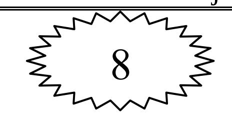
لقد أخذت فرنسا بنظام القضاء المزدوج الذي يعتمد على جهتين قضائيتين إحداهما خاصة بنظر القضايا ذات الطابع العادي، والأخرى تختص بالقضايا ذات الطابع الإداري، وهذا لعدة أسباب تاريخية تعود إلى ما قبل الثورة الفرنسية عام 1789[2]، وأسباب تقنية.[3]

1- د.مسعود شيهوب المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية ج1 ط3 الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية للجزائر سنة 2005 ص68 .

2- De laubadere(A) et autres ,traité de droit administratif, L.G.D.J paris. France.1999.pp.380ets

3- Chevalier. J. Le droit administratif droit de brivilége – reuve pouvoir1988n˚46. p57.

-Vedel .G. le droit administratif peut il rester indéfiniment jurisprudertieL EDCE - 1979- 1980 n˚13 p31.



ولقد مر القضاء الإداري في فرنسا بصفة عامة بعدة مراحل وخاصة المحاكم الإدارية، حتى وصلت إلى ما هي عليه اليوم بحيث اكتسبت بنائها ونظامها القانوني الحالي.

فبعد قيام الثورة الفرنسية وفي مرحلة أولى، لم ينشئ قضاءاً متخصصا بمراقبة أعمال الإدارة، وإنما أوكلت هذه المهمة للإدارة نفسها، لأن مجلس الدولة الذي أنشئ بموجب قانون 27 أفريل 1791 كأول جهة قضائية تختص بنظر النزاعات الإدارية، كان مجلساً حكومياً بحتاً ولم يكن مجلساً قضائياً، حيث كان يتكون من الملك ووزرائه ثم مر بمراحل حتى وصل إلى ما هو عليه اليوم.[1]

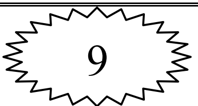
كما نتج عن الثورة الفرنسية صدور قانون في السنة الثامنة للجمهورية وهو قانون 28 بيلفور الذي نص على إنشاء مجلس إقليم في كل محافظة (conseil de prefecture) كان لها اختصاصات إدارية وقضائية، لكن هذه الأخيرة لوحظ محدوديتها في قضايا معينة مثل الأشغال العامة. [2]

والعيب في هذه المجالس هو تبعيتها للإدارة، حيث كانت أقرب إلى الإدارة العاملة منها للإدارة القضائية، وكانت كل محافظة لها مجلسها الإقليمي يرأسه المحافظ ويقوم بدور المفوض السكرتير العام للمحافظة، أما المستشارون فكانوا يختارون بلا ضمانات جدية ولم يكن لهم قانون خاص كفيل بحمايتهم ويضمن استقلالهم في مواجهة الإدارة. [3]

وللتقليل من تلك العيوب قام المشرع في سنة 1926 بإصلاحات على تلك المجالس، فقلل من عددها وجعل مجلسا واحدا يختص بمنازعات عدة أقاليم إلى أن وصل عددها إلى 22 مجلساً في فرنسا يغطي 26 محافظة، كما أصبح رئيس المجلس يعين بمرسوم والمفوض مستقل بالإضافة إلى مجموعة من المستشارين وبذلك تحقق نوع من الاستقلال.

كما استمر الإصلاح على مستوى تلك المجالس، فصدر قانون 5 مايو 1934 والذي وسع من اختصاص مجالس الأقاليم، حيث أصبح المجلس ينظر في جميع المنازعات الإدارية

1- Georges vedel et pierre delvolve ,droit administratif, themis PUF , paris1982 p583 – 610.
2- Debbasch (c) contentieux administratif , Dalloz, paris.france.1978.pp:201 et s
3- V- chapus (rené) Droit du contentieux administratif , Montchrestien , paris france1995 pp:62 et s
.د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء الكتاب الأول ط6 دار الفكر العربي القاهرة سنة 1986 ص91



الخاصة بهيئات الإقليم مع إضافة بعض الاختصاصات الأخرى، كالنزاعات المتعلقة بأشغال الدومين العام، هذا كله من أجل تخفيف العبء على مجلس الدولة.[1]

ونظراً لاستمرار الضغط على مجلس الدولة جاء تعديل هام جداً في هذا المجال وبالضبط في 30سبتمبر 1953 والذي جعل من مجالس الأقاليم "محاكم إدارية" (TRBUNAUX administratif)، فكانت هناك 24 محكمة إدارية كاملة على نمط مجلس الدولة، ذلك أن هاته المحاكم الإدارية الإقليمية أصبحت قاضي القانون العام في مجال المنازعات الإدارية، أي أصبحت صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية. [2]

نلاحظ من خلال هذه اللمحة المختصرة للمراحل المختلفة التي مرت بها هاته الهيئات القضائية، المدة الزمنية التي احتاج إليها المشرع الفرنسي ليبلغ بهاته الهيئات الدرجة التي هي عليها اليوم.

وباعتبار هذه المحاكم صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية وأول درجة قضائية تستأنف أحكامها أمام مجلس الدولة، لذلك عاد نفس المشكل وهو تكديس القضايا أمام مجلس الدولة فمثلا في سنة 1985 بلغ عدد القضايا المعروضة على مجلس الدولة 9659 منها 6766 طعناً بالاستئناف. [3]

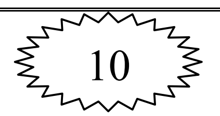
وعليه جاء تعديل سنة 31 ديسمبر 1987 والذي أنشأ خمس محاكم إدارية للاستئناف (les Cours administratif d'appel) تنظر في الطعون بالاستئناف لنوع معين من أحكام المحاكم الإدارية الابتدائية وليس كلها، حيث أن كل محكمة إدارية للاستئناف يشمل اختصاصها عدة محاكم إدارية ابتدائية، وأحكام هذه الأخيرة قابلة للطعن أمام مجلس الدولة باعتباره قاضي نقض، ونظرا لهذا التطور التاريخي الذي انبثق عليه هذا الوضع، سأدرس كل نوع من تلك المحاكم بشيء من التفصيل.

1- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مرجع سابق ص 20-21 .

2- Rivero (J) droit administratif , Dalloz , paris, France,1980,pp204 et s

. د.إبراهيم عبد العزيز شيحا – مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني . الدار الجامعية بدون تاريخ.

3- د. مصطفى أبو زيد فهمي ،مرجع سابق ، ص 28



الفرع الثانـي: المحـاكم الإداريـة

تعتبر فرنسا مهد القانون والقضاء الإداري لذلك كان من الأفضل التطرق لنظام القضاء الفرنسي في هذه الدراسة.

أولاً/ التنظيم والتشكيل

توجد فـي فرنسـا 24 محكمـة إداريـة،[1] هذه المحـاكم ذات طـابع جهوي يمتد اختصـاص كل واحد منها إلى عدة ولايات، ولقد مرت بعدة إصلاحات كما رأينا سابقاً.

فقد عدل مرسوم 22 أكتوبر 1974 التنظيم الداخلي للمحاكم الإدارية في فرنسا فأصبحت كل محكمة تتكون من غرفة أو عدة غرف حسب أهمية المحكمة، فمثلا المحكمة الإدارية لباريس بها 13 غرفة تتكون كل غرفة من ثلاث مستشارين من بينهم رئيس الغرفة ونائباً له. [2]

يصـنف مستشـارو المحـاكم الإداريـة إلـى مستشـاري الدرجـة الثانيـة ومستشـاري الدرجـة الأولـى حيث أن مستشـاري الدرجـة الثانيـة هم طائفة من القضـاة يعينـون من بـين خريجـي المدرسـة الوطنيـة للإدارة الفرنسية ومن بين هؤلائي يعين مستشارو الدرجة الأولى على أساس الأقدمية.

ويمكن اللجوء إلى توظيف خاص بالنسبة لمستشاري الدرجة الثانية على أساس مستشار واحد من بين قضـاة النظـام العدلي، وكذا من بين المترشـحين حـاملي ليسـانس القـانون العـام أو الموظفين الحاصلين على ليسانس في القانون.[3]

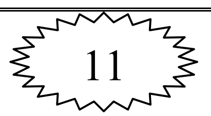
لـرئيس المحكمـة دوراً إداريـاً يتمثـل فـي التسـيير الإداري للمحكمـة مـن خـلال الإشـراف علـى نظامهـا، كمـا يقـوم بتوزيـع المستشـارين وتوجيـه رئيس كتـاب الضـبط، ولـه دور قضـائي فهـو قاضـي الأمور المستعجلة وكذا الفصل في طلبات الإحالة.

يعين من بين المستشارين مفوضو الحكومة في التشكيلات القضائية، فيوجد على مستوى كل محكمـة مفـوض واحـد أو عـدة مفوضـي حكومـة حسـب عـدد الأعضـاء، ماعـدا محكمـة بـاريس التـي

1- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، المرجع السابق ،ص22.

2- د.على خطار شنطاوي نشأة القضاء الإداري في فرنسا وتنظيمه موسوعة القضاء الإداري ج1 .ط1 سنة 2004 . مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع ص180- 182.

3- د. على خطار شنطاوي ، نفس المرجع 183-185.



يمارس فيها (12) اثنا عشر مستشاراً مهام مفوض الحكومة، ويكلفون بتقديم مذكرات عن القضية تتضمن وجهة نظر القانون.

ويلعب مفوض الحكومة دوراً بارزاً في صياغة ووضع مبادئ الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، ولقد انشأ المرسوم التشريعي المؤرخ في 1926/06/06 منصب المستشار المفوض.[1]

لقد مس المحاكم الإدارية في فرنسا تعديل آخر في سنة 1987 جاء بانعكاسات إيجابية على طريقة عمل تلك المحاكم، حيث أصبح تسيير الجهاز البشري لتلك المحاكم من اختصاص كتابة مجلس الدولة بدل وزارة الداخلية، وبالضبط أصبح تسيير الجهاز البشري للمحاكم الإدارية الفرنسية من اختصاص الكاتب العام لمجلس الدولة وفي هذا استقلال واضح عن الإدارة، فبعد ما كان هذا السلك تابع لوزارة الداخلية وينظمه قانون الوظيف العمومي بالرغم من ممارستهم مهام قاضي إداري أصبح هذا السلك يتمتع بضمانات عدم العزل التي يتمتع بها قضاة النظام العدلي، وهذا ما قوى عمل تلك المحاكم الإدارية في خدمة العدالة.

كما عدلت بموجب هذا الإصلاح مجموعة من الإجراءات منها التعيين والترقية اللذان أصبحا بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية، كما تم إنشاء مجلس أعلى للمحاكم الإدارية برأسه نائب رئيس مجلس الدولة وهو الذي يقترح ترقية وتأديب القضاة، وأخيراً تم إنشاء سكرتارية عامة للمحاكم الإدارية.[2]

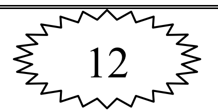
ثانياً/ الاختصاص

للمحاكم الإدارية في فرنسا – كمجلس الدولة– اختصاصات استشارية وأخرى قضائية.

1– الاختصاصات الاستشارية: تعمل المحاكم الإدارية على تقديم الرأي في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها الإقليمي والتي تطلبها منها الإدارة، ولكن هذه الاستشارة ليست إجبارية أي أن محافظ الإقليم حر في طلب هذه الاستشارة من عدمها، ماعدا في بعض المسائل الاستثنائية التي يلزمه القانون بطلب الاستشارة بخصوصها قبل التصرف، هذا بعد ما كان القانون يوجب على المدير

1– د. محمد الصغير بعلي المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية) دار العلوم الجزائر 2005 ص9– 10.

2– د.مسعود شيهوب ج1 مرجع سابق ص 74–75.



أخذ رأي هاته المحاكم في المسائل الإدارية، أي قبل القانون الصادر في 1926/09/10 الذي أعطى الاختيار للمدير في طلب تلك الاستشارة.

كما تختص تلك المحاكم بإصدار قرارات إدارية في حالات معينة، مثالها الإذن للمؤسسات الخيرية برفع دعوى.[1]

ولم يعد دور المحاكم الإدارية في فرنسا يقتصر على الاختصاص القضائي فقط، فهي تقوم بدور الناصح للإدارة، وبهذا فهي تسهم بشكل كبير في وظيفة الإدارة ولقد كانت النتائج العملية لهذا الدور مفيدة بشكل واضح، أي لم تعد المحاكم الإدارية جهات لتطبيق القانون على المنازعات كما هو الشأن بالنسبة للمحاكم العادية.

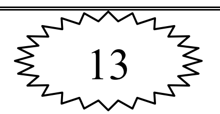
وما يلاحظ أن المشرع الجزائري لم يفوض المحاكم الإدارية المنشئة بموجب القانون 98-02 هذا الدور، كما أن الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية لم تمارس هذا الدور المهم في الوقت الذي نجد فيه المشرع فوض هذا الدور لمجلس الدولة، بل اعتبره من مهامه الأساسية حسب نص المادة 119 من الدستور 1996[2].

2- الاختصاصات القضائية: فهي بلا شك ذات أهمية قصوى حيث أصبحت المحاكم الإدارية بعد مرسوم 1953 صاحبة الولاية العامة في مجال المنازعات الإدارية باعتبارها قاضي أول درجة، فبناءاً على ذلك يرجع لها الاختصاص بنظر جميع المنازعات الإدارية التي تقع في نطاق اختصاصها المكاني فيما عدا بعض القضايا المستثناة بنص القانون.

1- Le tourneur (M) bauchet (J) meric(J), leconseil ,l 'ètat et les tribunaux administratifs , armand colin , paris ,France 1970;pp 9ets.

- د. سليمان محمد الطاوى مرجع سابق ص 92.

2- حتى هذا الدور الممنوح لمجلس الدولة في الجزائر ، هو دور غامض حسب رأي الأستاذ خلوفي رشيد في مقاله مجلس الدولة المنشور في مجلة الإدارة مجلد 09 عدد 01 سنة 1999 ص 83-84.



كما أن هذا الاختصاص القضائي تحكمه قاعدة القضاء المفوض (الولاية العامة) خلاف مجلس الدولة الذي تحكمه قاعدة القضاء المقيد[1]، وقاعدة القضاء المقيد بالنسبة لمجلس الدولة عرفها البعض[2] بأنها تعني ضرورة موافقة رئيس الدولة على قرارات مجلس الدولة.

ويقوم اختصاص هاته المحاكم الإدارية على أن:

– أحكامها قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة كقاعدة عامة، ما لم يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك.

– اختصاصها مقيد بحدود الإقليم الذي تمارس فيه اختصاصها والذي يتحدد بنطاق المديريات التي نص القانون على أنها مختصة بنظر منازعاتها.

– إن اختصاصات المحاكم الإدارية هي اختصاصات ابتدائية، أي اختصاصات الدرجة الأولى في عملية التقاضي في المنازعات الإدارية، فاختصاصها اتسع وأصبح يشمل كل أنواع القضايا التي كان يمارسها مجلس الدولة كقضاء الإلغاء وقضاء التعويض وكذا تفسير القرارات الإدارية الداخلة في اختصاصها وكذا فحص مشروعية القرارات الإدارية التي يثار نزاع حول مشروعها.

– إن المحاكم الإدارية الحالية هي في الحقيقة ليست سوى مجالس الأقاليم القديمة ولكن في ثوب جديد ليس فقط من حيث هي كهيكل واختصاصات وإنما من حيث الإجراءات المتبعة أمامها، فهي تلك الإجراءات التي أسست بموجب قوانين كقانون 21 جوان 1865 وقانون 22 جويلية 1889 الخاصة بمجالس الأقاليم، لكن في صورة تتماشى والوضع الجديد للمحاكم الإدارية.

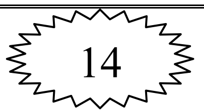
الفرع الثالث: المجالس الإدارية للاستئناف[3]

بموجب القانون رقم 87-127 المؤرخ في 31 ديسمبر 1987 تم استحداث لأول مرة محاكم الاستئناف في المواد الإدارية (les cours administratifs d appel).

1- د. فؤاد العطار –القضاء الإداري –دراسة مقارنة حول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعملها ومدى تطبيقها في القانون الوضعي – قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – القضاء التأديبي – دار النهضة العربية سنة 1968 ص309.

2- د. مسعود شيهوب مرجع سابق، ص76.

3- المشرع الجزائري في ظل قانون الجديد الإجراءات المدنية والإدارية وفر فرصة لإنشاء محاكم إدارية خاصة بالاستئناف بدل مجلس الدولة من خلال عدم تحديد الجهة التي يتم استئناف أحكام المحاكم الإدارية أمامها، بالاسم كما سنلاحظه في باقي هذا البحث.



وجاء المرسوم المطبق لهذا القانون في 15 فيفري 1988 تحت رقم 88-155 والذي أنشأ خمسة محاكم يشمل اختصاص كل واحدة منها عدة محاكم إدارية ابتدائية، وتنظر في الطعون ضد أحكام هاته الأخيرة، فالقاعدة العامة أن هذه المحاكم كما يدل اسمها تختص أصلا بالنظر في الطعون بالاستئناف في أحكام المحاكم الإدارية الابتدائية، لكن اختصاصها ليس مطلق وإنما جاء محدد على سبيل الحصر في نص المادة الأولى من القانون المذكور أعلاه.

فاختصاص هاته المحاكم الخمس لا ينصرف إلى سائر أحكام المحاكم الإدارية، فمثلاً يخرج من اختصاصها الطعون المتعلقة بتقدير المشروعية والطعون في الأعمال اللائحية، فنظر الطعون في هذه الأحكام من اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف، فهو يشارك المحاكم الإدارية للاستئناف في نظر الطعون بالاستئناف.[1]

إلى جانب هاته الاختصاصات القضائية خول القانون لهاته المحاكم أيضاً اختصاصات في المجال الاستشاري، حيث تقدم أراء إلى محافظي المناطق التابعة لها بالنسبة لبعض القرارات ذات الطابع التنظيمي الصادر عنهم.[2]

تقسم هاته المحاكم إلى غرف بموجب مرسوم بعد أخذ رأي مجلس الدولة حسب نص المادة (03) من قانون 1987/12/31 المذكور أعلاه، فحسب هذا المرسوم نجد أن بعض المحاكم تضم (03) غرف مثل محكمة باريس وبعضها يضم غرفتين فقط مثل محكمة بوردو، نانسي وهذا حسب أهمية المحكمة.

ويرأس كل محكمة استئناف أحد المستشارين التابعين لمحكمة الاستئناف أو للمحاكم الإدارية الابتدائية، وتتكون كل محكمة استئناف من عدد من المستشارين يعينون من بين مستشاري الدرجة الأولى للمحاكم الإدارية الابتدائية الذين لهم أقدمية ستة سنوات.[3]

1- د.علي خطار شنطاوي مرجع سابق ص181-182.

2- د. محمد الصغير بعلي مرجع سابق ص12.

3- علي خطار شنطاوي مرجع سابق ص182.

. د. محمد الصغير بعلي الوجيز في المنازعات الإدارية . القضاء الإداري . دار العلوم للنشر والتوزيع سنة 2002 ص49.

نشير إلى أنه ثار خلاف حول تسمية محاكم الاستئناف، فعند إعداد القانون المنشئ لها كانت الرغبة بأن تسمى "الغرف الإدارية للاستئناف " لكن البرلمان فضل أن تسمى محاكم، عكس مجلس الدولة الذي كان يفضل "الغرف" حتى تتميز عن محاكم الاستئناف في القضاء العادي، ولكن استقر الرأي على التسمية الحالية "المحاكم الإدارية الاستئناف " بدل الغرف وكذلك بدل تسميةً محاكم الاستئناف الإدارية، ولقد أشار الأستاذ مصطفى فهمي أبوزيد إلى أنه لا فرق بين التسميتين "المحاكم الإدارية الاستئناف " ومحاكم الاستئناف الإدارية.[1]

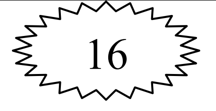
إن لهاته المحاكم أهمية بالغة على صعيد القضاء المزدوج في فرنسا، لكون أن أحكام المحاكم الإدارية الابتدائية، أصبحت قابلة للاستئناف أمام محاكم الاستئناف الإدارية وأحكام هاته الأخيرة قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، وهنا يتطابق القضاء الإداري مع القضاء العدلي فيما يخص درجات التقاضي، فهذا الوضع يضمن درجات التقاضي كاملة، وهذه ميزته القصوى حيث يرى الأستاذ مسعود شيهوب أن أهم دافع لإنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف هو ضمان درجات التقاضي.[2]

لكن بالرغم من أن هذا الوضع يضمن مبدأ التقاضي على درجتين إلا أنه يهمل مبدأ مهم وهو تقريب القضاء من المتقاضين وذلك من خلال جعل هاته المحاكم الخمس ذات اختصاص جهوي، حيث تتولى كل محكمة منها الرقابة على عدة محاكم إدارية والتي هي نفسها لها اختصاص ذو طابع جهوي، الأمر الذي عمل على المساس بمبدأ تقريب القضاء من المتقاضين خاصة أن بعض تلك المحاكم لها اختصاص واسع كمحكمة باريس.

وبرغم ذلك إلا أن التقسيم الحالي للمحاكم الإدارية سواءاً كانت ابتدائية أو محاكم استئناف، يعتبر لبنة مهمة في بناء نظام قضائي مزدوج من خلال اعتماد تنظيم قضائي إداري يتطابق أو يتقارب على الأقل مع النظام القضائي العادي.

1- د. مصطفى أبو زيد فهمي مرجع سابق ص30.

2- د. مسعود شيهوب المرجع الآنف الذكر ص77-79.



وعلى هذا الأساس يمكن لباقي الأنظمة التي تحاول تبني النظام القضائي المزدوج، الأخذ والاستفادة من التجربة الفرنسية في هذا المجال من خلال تفادي الكثير من النقائص والعيوب التي مر بها هذا الأخير، وهذا لربح الكثير من الجهد والوقت.

المطلب الثاني

المحاكم الإدارية في النظام القضائي المصري

لقد مر النظام القضائي المصري بعدة مراحل فكانت هناك عدة محاولات لإنشاء هذا القضاء، ففي سنة 1946 وبموجب القانون رقم 112 أنشئ مجلس الدولة لأول مرة [1]، وكان آنذاك قاضي ذو اختصاصات محدودة[2]، والذي ألغي وعدل . القانون المذكور أعلاه .بموجب عدة قوانين، إلى أن صدر القانون رقم 147 سنة 1954 الذي أنشأ المحاكم الإدارية إلى جانب مجلس الدولة، ولقد مر هذا الأخير بعدة مراحل وتعديلات لقانونه المنظم له، حتى صدر دستور 1971 فخصص نص من نصوصه لمجلس الدولة حيث نصت المادة 172 منه ان " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة وتختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

وعليه نلاحظ ومن خلال هذا النص أن مجلس الدولة أصبح قاضي الولاية العامة في المنازعات الإدارية وهذا لأول مرة منذ إنشائه.

أما من حيث تبعية المجلس فقرر المشرع المصري بواسطة القانون رقم 27 لسنة 1968 أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تابعة لوزير العدل أي السلطة التنفيذية.[3]

إن تبعية مجلس الدولة المصري للسلطة التنفيذية[4] . حسب رأي بعض الفقهاء[5] . ليس لها تأثير على استقلاليته.

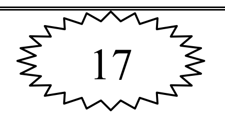
1- إن مجلس الدولة في مصر يختلف عما هو مقصود به في الجزائر حيث يعتبر في الجزائر درجة قضائية تعلو المحاكم الإدارية ، أي هو جهة مقومة للهيئات القضائية الإدارية الدنيا

2- د. مصطفى أبو زيد فهمي مرجع سابق ص51

3- أ. رشيد خلوني (مجلس الدولة) مجلة الإدارة العدد 01 المجلد 09 الصادرة بتاريخ 1999 ص 54 .

4- إن مجلس الدولة في الجزائر تابع للسلطة القضائية حسب نص المادة 02 من قانون 98-01 المنظم لمجلس الدولة ، وبهذا يختلف المشرع الجزائري عن المشرع المصري .

5- د. مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق ص53



ولقد استمرت الإصلاحات على مجلس الدولة المصري فصدر القانون رقم 47 سنة 1972 والذي بموجبه أصبح يتشكل من ثلاث أقسام.

قسم الفتوى[1]، قسم التشريع[2] بالإضافة إلى القسم القضائي وهو ما يهمنا في هذا المجال حيث يتألف من عدة محاكم وهي المحكمة الإدارية العليا، محكمة القضاء الإداري، المحكم الإدارية والمحاكم التأديبية.

وسنحاول دراسة كل منها بشيء من التفصيل متطرقين إلى تشكيلها وكذا تنظيمها ثم الاختصاص القضائي المنوط بكل منها.

الفرع الأول: تنظيم محاكم مجلس الدولة المصري.

أولاً: المحكمة الإدارية العليا

أنشئت سنة1955 بموجب القانون 165(القانون الثالث لمجلس الدولة)، تعتبر هي المعقب على أحكام القضاء الإداري مقرها القاهرة، يرأسها رئيس مجلس الدولة وفي حالة غيابه ينوبه أحد نوابه، تصدر أحكامها من دوائر من 5 مستشارين.[3]

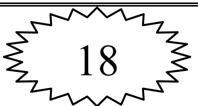
كما توجد بها دائرة أو أكثر لفحص الطعون والتي تتشكل من (03) مستشارين وهذا قبل تحويل تلك الطعون لدوائر الحكم، تعدد هذه الدوائر بتعدد دوائر المحكمة الإدارية العليا فإذا كانت مثلا المحكمة تتألف من (03) دوائر فيجب أن تكون (03) دوائر للطعون،

وحسب نص المادة 46 من قانون المجلس الحالي فإن النزاع أو الطعن يرفع لهاته الدائرة في بادئي الأمر لتنظر وتستمع لمفوضي الدولة وذوي الشأن إن كانت ضرورة لذلك حسب تقدير رئيس الدائرة، وبعدها يحال الطعن من طرفها إلى المحكمة الإدارية العليا إذا كانت ضرورة لذلك، كأن ترى أن الفصل في الطعن يقرر مبدأ قانوني جديد، فهذه الدائرة تعتبر بمثابة مصفاة للطعون حتى لاتغرق

1- يختص هذا القسم بإبداء الرأي المسائل التي يطلب الرأي فيها من رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ومختلف الوزراء والمجالس المحلية.

2- يختص هذا القسم بمراجعة صياغة مشاريع القوانين واللوائح الصادرة عن مختلف الوزارات.

3- أعضاء المجلس الدولة المصري ينتمون إلى نظام قانوني خاص في إطار سلك الموظفين العموميين كما هو الحال عليه في فرنسا أي يخضع القضاة الإداريين إلى نظام قانوني خاص بهم ، وهذا عكس القضاء الذين يعملون في المنازعات الإدارية في الجزائر والذين يخضعون لنفس القانون الذي يخضع له قضاة القضاء العادي .



المحكمة الإدارية العليا بالطعون، فهي إما تحيل الطعن للمحكمة الإدارية فيسمى قراراً، وإما ترفض الطعن فيسمى حكماً قضائيا.ً[1]

إن المحكمة الإدارية العليا تنظر في الطعون المقدمة ضد أحكام المحاكم الدنيا، حسب اختصاصها المحدد بنص القانون.

كما نشير إلى أنه لا يمكن الطعن أمام المحكمة العليا إلا من طرف رئيس هيئة المفوضين أو من ذوي الشأن حتى لا ينتقل العبء مرة أخرى إلى المحكمة الإدارية العليا[2]، وهذا الطعن لا يكون إلا لأسباب معينة مثل صدور الحكم بخلاف ما جرى عليه حكم قضاء المحكمة الإدارية العليا.

ويختلف نظام الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا عما هو عليه الأمر أمام محاكم النقض فبالإضافة إلى الاختلاف في الإجراءات يختلف الوضع في الجانب الموضوعي، حيث أن المحكمة الإدارية العليا لا تكتفي برقابة القانون بل يمتد اختصاصها إلى مناقشة الوقائع أيضاً وهذا ما لا يوجد أمام محاكم النقض[3]، وبالرغم من هذا الاختلاف إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر يقابلها مجلس الدولة في كل من الجزائر وفرنسا في حالة اعتبارهما جهتي نقض.[4]

كما تحوي المحكمة الإدارية العليا في مصر على دائرة موسعة تنظر في وجود تضارب في الآراء أو الرغبة في تغيير مبدأ قانوني، وتتشكل من 11 مستشار برئاسة رئيس مجلس الدولة.[5]

لهذه المحكمة جمعية عمومية للنظر في المسائل المتصلة بنظامها وشؤونها الداخلية وتتشكل هذه الجمعية من جميع المستشارين العاملين بها وتدعى لها هيئة المفوضين وتجتمع بناءاً على طلب الرئيس أو ثلاثة أعضاء.

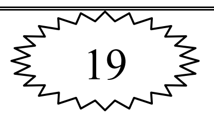
1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا القضاء الإداري ولاية القضاء الإداري . دعوى الإلغاء . منشاة المعارف الإسكندرية سنة 2003 ص254.

2- د. محمود عاطف البنا الوسيط في القضاء الإداري ، تنظيم رقابة القضاء الإداري ، الدعاوى الإدارية ، دار الفكر العربي القاهرة سنة 1990 ص23.

3- إبراهيم عبد العزيز شيحا نفس المرجع ص255.

4- لان مجلس الدولة في الجزائر وفرنسا يمكن أن يتطرق إلى موضوع النزاع في حالة اعتباره أول درجة في القضايا معينة.

5- د. محمود عاطف البنا – مرجع سابق ص 24.



ثانياً: محكمة القضاء الإداري

كانت هي المحكمة الوحيدة في القسم القضائي بمجلس الدولة المصري في ظل القانون رقم 112 لسنة 1946 وكذلك في ظل قانون سنة 1949، ولما ازداد عليها العبء أنشئت اللجان القضائية التي تحولت إلى محاكم إدارية فيما بعد.

يوجد مقرها بالقاهرة، يرأسها احد نواب رئيس المجلس وتتشكل هاته المحكمة من عدة دوائر، يوجد بكل دائرة ثلاث مستشارين ويحدد اختصاص كل دائرة من طرف رئيس مجلس الدولة.

ونظرًا للانتقادات الموجهة للقضاء الإداري المصري بسبب بعده عن المتقاضين أجاز القانون وبقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء دوائر لهاته المحكمة في مختلف المحافظات[1]، والهدف هو تقريب العدالة من المتقاضين من جهة، ومن جهة أخرى تفادي تراكم القضايا مما يؤثر على السير الحسن للعدالة.

فضلا عن هذا نشير إلى أنه يمكن عقد جلسة محكمة القضاء الإداري بالقاهرة في أي من المحافظات التابعة لها وذلك بقرار من طرف رئيس المجلس[2]، ولقد نصت على ذلك المادة (04) من قانون المجلس رقم 47 سنة 1972، وهذا من أجل تقريب القضاء من المتقاضين.

نذكر من بين دوائر المحكمة بالإضافة إلى دوائر محكمة القضاء الإداري بالقاهرة هناك دوائر محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية وبطنطا. [3]

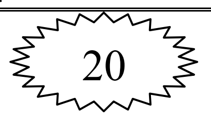
للمحكمة جمعية عامة تتشكل من جميع المستشارين ولها نفس الاختصاص بالنسبة للجمعية العامة للمحكمة الإدارية العليا.

من خلال تنظيم محكمة القضاء الإداري واختصاصها الذي سندرسه لاحقاً، يتضح لنا أن المشرع المصري حاول ضمان مبدأين قضائيين، الأول تقريب العدالة من المتقاضيين وذلك من خلال إمكانية إنشاء دوائر لهاته المحكمة في مختلف المحافظات، متى كانت ضرورة لذلك، والثاني هو التقاضي

1- د. محمود عاطف البنا المرجع السابق ص 25

2- د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري مبدأ المشروعية تنظم القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية سنة 1985 ص128

3- لمزيد من التفصيل حول هذا التقسيم يمكن العودة ل د. مصطفى أبو زيد فهمي مرجع سابق ص 77 ، 78



علـى درجتين حيث تعتبر هاتـه المحكمـة درجـة استئناف فـي مـادة المنازعـات الإداريـة ولـو بصـفة محدودة.

ثالثاً: المحاكم الإدارية

كما قيل سابقاً عند إنشاء مجلس الدولة كانت محكمة القضاء الإداري هي الوحيدة التي تفضل في القضايا ذات الطابع الإداري كأول وآخر درجة ونتيجة لذلك تراكمت القضايا أمامها، الشيء الذي أصبح يمس بالسير الحسن للقضاء، وبذلك صدر مرسوم بقانون رقم 160 سنة 1952 أنشئت بموجبه لجان قضائية في الوزارات تختص بنظر بعض القضايا التي كانت تختص بها محكمة القضاء الإداري، فمثلاً أصبحت تلك اللجان تختص بالمنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات وكذا المكافئات الخاصة بالموظفين أو لورثتهم، كما تنظر في الطعون التي يقدمها ذوي الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة والخاصة بالتعيين في الوظائف والترقية.[1]

كانت تتشكل هذه اللجان من مستشار يمارس صلاحيات الرئيس ونائب من مجلس الدولة وموظف من ديوان الموظفين لا تقل درجته عن الدرجة الثانية في الأعضاء.[2]

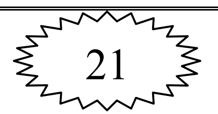
قرارات هذه اللجان قابلة للطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري بعد أن ترفع أمامها المنازعة في شكل تظلم.

لكن ما يلاحظ أن هذا الحل لم يساعد في التخفيف عن محكمة القضاء الإداري وخاصة أن كل قرارات تلك اللجان كان يتم استئنافها، لهذا السبب ألغيت تلك اللجان وصدر القانون رقم 147 لسنة 1954 الذي استبدل تلك اللجان بمحاكم إدارية على مستوى الوزارات والتي أصبحت تتشكل من عنصر قضائي بحث، أي من رئيس وعضويين من أعضاء مجلس الدولة، ولقد تم في البداية إخراج بعض القضايا من اختصاصها رغم أنها كانت تنظر فيها اللجان السابقة.[3]

1- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مرجع سابق ، ص80.

2- د. ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص132 .

3- د. ماد راغب الحلو ، المرجع السابق ص132 .



ولقد عولجت تلك المحاكم بعدة قوانين متعلقة بتنظيمها واختصاصها، نذكر منها قانون 185 لسنة 1955، كما صدر قانون 55 لسنة 1959 الذي منح لتلك المحاكم اختصاصات أوسع تقضي فيها بصفة نهائية كما سنلاحظ لاحقاً.

كما جاء القانون الحالي الصادر في 1972 والذي حدد مقرات تلك المحاكم في القاهرة والإسكندرية.

يشرف على تلك المحاكم نائب من نواب رئيس مجلس الدولة يساعده في القيام بتنظيمها وحسن عملها.

أحكامها تصدر من دوائر ثلاثية برئاسة مستشار على الأقل ونائبين.[1]

ونظراً لأن مقرات هاته المحاكم توجد في القاهرة والإسكندرية وهذا لا يضمن مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين ولا يضمن السير الحسن لمرفق العدالة، سمح بإنشاء محاكم إدارية في المحافظات بموجب إجراء بسيط يتمثل في قرار من رئيس المجلس[2]، وبناءاً على ذلك أنشئت محكمة إدارية بالإسماعيلية وبقانا[3]، بل أكثر من ذلك إذا كانت للمحكمة عدة محافظات جاز وبقرار من رئيس المجلس أن تنعقد المحكمة في أي محافظة من تلك المحافظات.

نشير إلى أنه للمحكمة الإدارية جمعية عامة تتكون من جميع أعضائها تنظر في مسائل نظامها الداخلي وتعقد بطلب من رئيس المجلس أو نائبه المكلف بهاته المحاكم أو بطلب من رئيس هيئة المفوضين أو ثلاث من أعضائها.[4]

رابعاً: المحاكم التأديبية

قبل سنة 1958 كان الموظفون يحاكمون تأديبياً أمام مجالس التأديب والتي كانت ذات طابع إداري بالرغم من أن وظيفتها قضائية.

1- د. مصطفى أبو زيد فهمي مرجع سابق ص80.

2- د. ماجد راغب الحلو مرجع سابق ص 133.

3- د. مصطفى أبو زيد فهمي مرجع سابق ص81.

4- ماجد راغب الحلو مرجع سابق ص134- 136.

وبعد صدور القانون رقم 117 لسنة 1958 أعاد تنظيم المحاكمات التأديبية وجعل محاكمة الموظفين – المعينين في وظائف دائمة تأديبيا من اختصاص محاكم تأديبية وذلك على المخالفات المالية والإدارية التي يرتكبونها، حيث كان الهدف من إنشاء تلك المحاكم إعطاء ضمان أكبر للموظفين.

بعد صدور قانون سنة1972 أدخل تعديلاً جوهرياً فأصبح أعضاء تلك المحاكم كلهم مستشارين من المجلس وأعضائه، وبهذا ألحقت بأجزاء القسم القضائي في مجلس الدولة.[1]

وتتقسم هذه المحاكم إلى نوعين[2]:

1- المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم كمدير عام، وكيل وزارة، وكيل أول، ومقرها القاهرة والإسكندرية فقط.

2- المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول، الثاني والثالث ومن يعادلهم، أي الذين يعملون في الدرجات من السادسة إلى الأولى.

توجد مقرات تلك المحاكم في القاهرة وفي نفس المحافظات التي توجد بها دوائر محكمة القضاء الإداري، فالنوع الأول من هاته المحاكم يتشكل من دائرة أو عدة دوائر كل منها تتكون من ثلاث مستشارين، أما النوع الثاني فكل دائرة تتشكل من مستشار مساعد على الأقل يمارس صلاحيات الرئيس وعضوين من النواب.

يمارس الإدعاء العام أعضاء النيابة الإدارية أمام المحاكم التأديبية والتي نظمها القانون117 سنة 1958 السالف الذكر.[3]

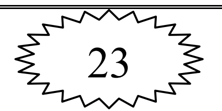
يمكن بناءا على قرار من رئيس المجلس إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات بعد أخذ رأي النيابة الإدارية. [4]

1- د. مصطفى أبو زيد فهمي مرجع سابق ص82.

2- د. محمود الصغير بعلي المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية) مرجع سابق ص 16.

3- د. مصطفى أبو زيد فهمي المرجع السابق ص83.

4- د. ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ص138.



من خلال هذه الدراسة المختصرة للمحاكم التأديبية في مصر نلاحظ أن المشرع المصري أفرد لمنازعات العمال محاكم خاصة بها منفصلة من المحاكم الإدارية ومحكمة القضاء الإداري، لها أحكام نهائية يطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، كما سنلاحظ لاحقاً عند دراسة اختصاص هاته المحاكم وبهذا نلاحظ أن المشرع المصري أهمل مبدأ التقاضي على درجتين في هذه القضايا.

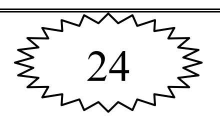
الفرع الثاني: توزيع الاختصاص القضائي بين محاكم مجلس الدولة في مصر.

بعد معرفة محاكم مجلس الدولة من حيث التشكيل والتنظيم، حيث رأينا أن مجلس الدولة المصري وفي قسمه القضائي يتشكل من المحكمة الإدارية العليا وهي تمثل قمة هذه المحاكم وتعادل محكمة النقض في القضاء العادي كما يقابلها مجلس الدولة في النظام القضائي الإداري في كل من الجزائر وفرنسا.

بالإضافة إلى محكمة القضاء الإداري وكذا المحاكم الإدارية ومحاكم التأديب، بعد هذه اللمحة كان من الضروري لاستكمال الدراسة حول هذا الموضوع معرفة كيفية توزيع الاختصاص بين هاته المحاكم، لأن تعدد محاكم القضاء الإداري في نظام القضاء المزدوج يثير مشكلة توزيع الاختصاص بينها، والذي يجب أن يراعي فيه المشرع تحقيق الصالح العام ومصالح الأفراد على حد السواء، وذلك عن طريق تخصيص كل نوع من هاته المحاكم بالفصل في نوع معيين من المنازعات كما ستبين هاته الدراسة.

حيث أن المشرع المصري قسم محاكم جهة القضاء الإداري إلى طبقتين الأولى تضم محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية، أما الثانية تضم المحكمة الإدارية العليا هذه الأخيرة لا يثير اختصاصها أي صعوبة لأنها محكمة درجة عليا فهي أعلى باقي المحاكم حيث تنظر في الطعون الصادر ضد قرارات المحاكم الأخرى، أي أنها محكمة نقض إدارية عليا كما أشير إليه سابقاً لتثبيت وتوحيد اتجاهات القضاء الإداري في مصر.[1]

1- د. فؤاد العطار مرجع سابق ص316



فاختصاصـها النظـر فـي الطعـون الخاصـة بأحكـام محكمـة القضـاء الإداري وأحكـام محـاكم التأديب من غير أحكام المحاكم الإدارية[1]، لذلك فاختصاصها لا يثير الكثير من الغموض وبهذه الصفة فهي تنظر في الطعون ضد أحكام:

1- المحاكم التأديبية التي تصدر عنها ابتداءاً، أي باعتبارها محكمة أول درجة ويكون الطعن فيها من ذوي الشأن وكذا رئيس هيئة مفوض الدولة وذلك خلال 60 يوم من صدور الحكم ولأسباب معينة فقط.

2- الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري باعتبارها محكمة استئناف في الطعون المقامة أمامها ضد أحكام المحاكم الإدارية، ويقتصر حق الطعن في هذه الأحكام على رئيس هيئة مفوضي الدولة وحده دون ذوي الشأن، خلال 60 يوم من صدور الحكم.

ولقد اعتبر المشرع المصري في موضوع توزيع الاختصاص بين محاكم مجلس الدولة الأخرى، أن محكمة القضاء الإداري هي محكمة ذات الاختصاص العام أي صاحبة الولاية العامة، فاختصاصها شاملاً لكافة المنازعات الإدارية ما عدا التي عهد بها بنص القانون إلى المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية، ولقد ركز المشرع المصري في توزيع الاختصاص بين هاته المحاكم على أساس نوع الخصومة وأهميتها.

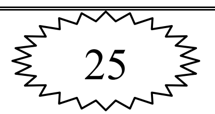
كما نلاحظ أن المشرع وزع الاختصاص داخل المحاكم الإدارية والتأديبية ذاتها على أساس من الاختصاص المرفقي أو المصلحي، حيث نجد أن كل محكمة تختص بالمنازعة متى اتصلت بالجهة الإدارية التابعة لها من حيث الموضوع.[2]

إن إشكالية توزيع الاختصاص بين باقي محاكم مجلس الدولة ترتكز على نقطتين:

- الأولى توزيع الاختصاص على أساس نوع الخصومة، فبالنسبة لهاته النقطة اعتبرت محكمة القضاء الإداري - كما لاحظنا سابقاً- هي ذات اختصاص عام، أي أنها مختصة بجميع

1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا مرجع سابق ص252- 253.

2- د. فؤاد العطار مرجع سابق ص308.



المنازعات ذات الطابع الإداري ما عدا ما استثني بنص قانوني خاص حسب نص المادة "10" من قانون مجلس الدولة لسنة 1972 لفائدة المحاكم الإدارية على سبيل الحصر.

أما بالنسبة للمحاكم التأديبية فتختص بالفصل في الدعاوى التأديبية . للموظفين . المتعلقة بالمخالفات المالية والإدارية وعليه فهذا التوزيع لا يثير إشكالاً.

– النقطة الثانية في توزيع الاختصاص تقوم على أساس أهمية النزاع، هذا ما يثير الإشكال لكون أن المشرع جعله مشتركاً بين محكمة القضاء الإداري وبين المحاكم الإدارية وكذا بين المحكمة التأديبية العليا وباقي المحاكم التأديبية، وهذا ما سنوضحه بالتفصيل بتحديد اختصاص كل محكمة على حدى.

أولاً: الاختصاص القضائي لمحكمة القضاء الإداري.

1– الاختصاص النوعي

كما تمت دراسة سابقاً فإنه لا توجد إلا محكمة قضاء إداري واحدة مقرها القاهرة، لكن خول القانون لرئيس مجلس الدولة وبموجب قرار إنشاء دوائر لمحكمة القضاء الإداري في مختلف المحافظات حسب نص المادة "4" من قانون مجلس الدولة لسنة 1972، ولقد تم إنشاء العديد من الدوائر لهاته المحكمة.

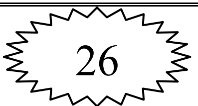
إضافة إلى ذلك عرفنا أن لهذه المحكمة اختصاص عام، أي أنها صاحبة الولاية العامة في المادة الإدارية ما عدا استثني بنص قانوني ولقد جاءت المادة "10" من قانون مجلس الدولة لسنة 1972 تحدد القضايا التي تفصل فيها هذه المحكمة كما أنها حددت . المادة 10 . في البند "14" منها أن هذه المحكمة تختص في نظر كافة المنازعات الإدارية.

حيث أن المسائل المذكورة في نص المادة "10" جاءت على سبيل التمثيل لا الحصر[1]، وتفصل فيها المحكمة كأول درجة، أي بعبارة أخرى أن هذه المحكمة صاحبة الاختصاص العام في مادة المنازعات الإدارية في مصر[2]، نذكر من تلك المسائل:[3]

1– د. إبراهيم عبد العزيز شيحا مرجع سابق ص250.

2– د. محمد الصغير بعلي المحاكم الإدارية مرجع سابق ص14

3– المزيد من التفصيل أنظر ماجد راغب الحلو مرجع سابق ص130



1- الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية.

2- دعاوى الجنسية.

بالإضافة إلى هذا نشير إلى أن هذه المحكمة تعتبر كدرجة استئناف في الطعون التي ترفع أمامها ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، سواءاً من ذوي الشأن أو مفوضي الدولة.

2- الاختصاص المحلي

إن مشكلة الاختصاص المحلي لاتثار بالنسبة لمحكمة القضاء الإداري بالقاهرة عكس دوائر المحكمة الموجودة خارج القاهرة، والتي تختص بمنازعات خاصة بمصالح الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة بمحافظات معينة أي في نطاق إقليمي محدد.

فالقاعدة العامة في هذه المسألة تقضي باختصاص الجهة القضائية المتصلة بالنزاع موضوعياً، فالعبرة بالجهة مصدرة القرار المتخاصم فيه.[1]

ثانيا: الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية.

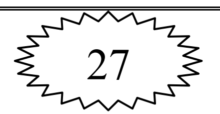
1- الاختصاص النوعي/ إن اختصاص المحاكم الإدارية في مجلس الدولة المصري جاء محدداً على سبيل الحصر[2] وذلك بموجب نص المادة رقم "14" من قانون مجلس الدولة لسنة 1972، وهذا في مواجهة الاختصاص العام الذي ينعقد لمحكمة القضاء الإداري فهي -المحاكم الإدارية - لاتنظر إلا في المسائل التي أناطها بها القانون.

عموماً فالمحاكم الإدارية تختص[3] بالنظر في المنازعات الموظفين العمومين من المستويين الثاني والثالث ومن يعادلهم أي من فئة الدرجة الخامسة وما دونها ما عدا ما تعلق بإلغاء القرارات التأديبية النهائية للسلطات التأديبية الذي يعود الاختصاص فيها إلى المحاكم التأديبية أما منازعات الموظفين من الدرجة الرابعة فما فوقها فتختص بها محكمة القضاء الإداري كما أن المحاكم الإدارية تختص بالمنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية التي لا تتجاوز 500 جنيه مصري.

1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ،ص247

2- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المرجع سابق ص229

3- د. ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص134



إن المعيار الذي اعتمده المشرع المصري في تحديد اختصاص المحاكم الإدارية هو معيار أهمية النزاع[1]، وهو المعيار الذي يحدد توزيع الاختصاص بين محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية، حيث يستند معيار الأهمية إلى قاعدة مردها قيمة النزاع في حالة توزيع الاختصاص بالنسبة لمنازعات العقود الإدارية، وإلى مستوى الوظيفة التي يشغلها الموظفون العموميون وخطورتها ومسئوليتها وأهميتها، ويتم تقدير أهمية الوظيفة على أساس الضابط الذي وضعه المشرع أي على أساس "الكادر" الذي ينتمي إليه الموظف وقت إقامة الدعوى، فإذا كان الموظف داخل في الهيئة من الفئة العالية انعقد الاختصاص إلى محكمة القضاء الإداري وإلا انعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية.

2- الاختصاص المحلي/ حسب قانون مجلس الدولة لسنة 1972 وبالضبط نص المادة "5" منه فإن مقار المحاكم الإدارية موجود بالقاهرة والإسكندرية ويمكن وبقرار من رئيس المجلس إنشاء محاكم إدارية في مختلف المحافظات، ولقد أنشئت العديد من المحاكم وتبعاً لذلك أثيرت مسألة الاختصاص المحلي لهذه المحاكم.[2]

فالاختصاص المحلي داخل القاهرة يحدد على أساس مرفقي بحت، أي أن كل محكمة مختصة بنظر منازعات الوزارات المعنية التابعة لها.

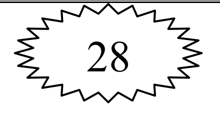
لكن ما هو المعيار المعتمد لتحديد الاختصاص المحلي بين المحاكم الإدارية في باقي المحافظات ؟.

إن قضاء مجلس الدولة اعتمد في تحديد هذا الاختصاص على مبدأ اتصال الجهة الإدارية بموضوع المنازعة بصرف النظر عن تبعية الموظف للجهة الإدارية عند إقامة الدعوى [3]، فالجهة الإدارية المتصلة بموضوع النزاع حسب رأي المحكمة الإدارية العليا هي التي يمكنها الرد على الدعوى وذلك بإعداد البيانات وتقديم المستندات، كما بإمكانها تسوية النزاع ودياً أو تنفيذ الحكم في ميزانيتها عند الاقتضاء.

1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا نفس المرجع السابق ص231- 232

2- د. محمد الصغير بعلي المحاكم الإدارية (الغرفة الإدارية) مرجع سابق ص15.

3- د. فؤاد العطار مرجع سابق ص 330.



كما أنها الجهة الإدارية التي يمكنها أن تفيد هيئة مفوضي الدولة عند الاتصال بها وإفادتها بما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق أو حضور مندوبيها لأخذ أقوالهم، وهذا لا يكون إلا من طرف المصلحة المتصلة بموضوع النزاع فعلاً، فمثلاً إذا تم انتداب موظف من عمله للقيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى في وزارة غير التي يتبعها أصلا، فإن الجهة الإدارية المنتدب إليها هي التي تكون متصلة موضوعياً بالمنازعة، وعليه تكون المحكمة الإدارية الخاصة بالجهة الإدارية المنتدب إليها الموظف هي المختصة بنظر ما يثار من منازعات أثناء الانتداب.

إذن فالمعيار المعتمد في توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية هو معيار اتصال الجهة الإدارية بالنزاع موضوعياً لا مجرد تبعية العامل لها عند إقامة الدعوى.

ثالثاً: الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية.

1- الاختصاص النوعي/ حسب نص المادة "15" من قانون مجلس الدولة المذكور أعلاه، تنظر هاته المحاكم في الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية الصادرة عن:[1]

- العاملين المدنين بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلي والعاملين بالهيئات العامة.

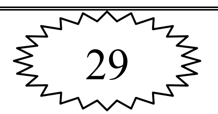
- العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تتجاوز مرتباتهم 15 جنيهاً شهرياً.

فهي تختص عموماً بالفصل في كل ما يتعلق بالجزاءات التأديبية من حيث الإلغاء أو التعويض كإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية، ويخرج من اختصاصها الدعاوى التأديبية المتعلقة بالطوائف التي تنظمها قوانين خاصة كالقضاة .

ومعيار توزيع الاختصاص بين المحكمة التأديبية العليا وباقي المحاكم التأديبية هو أهمية النزاع[2]، فحدد اختصاص كل محكمة بناءاً على المستوى الوظيفي للعامل المقدم للمحاكمة وكذا الراتب الذي يتقاضاه وقت إقامة الدعوى.

1- د. عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، 237- 242.

2- د. فؤاد العطار، مرجع سابق، ص328.

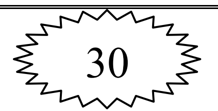


2- الاختصاص المحلي/ لقد وزع المشرع المصري المحاكم التأديبية على مختلف الوزارات والمصالح، فأصبحت كل محكمة تنظر في قضايا جهة أو جهات إدارية معينة.

إن توزيع الاختصاص المحلي بين هاته المحاكم في مصر يقوم على أساس مكان وقوع المخالفة المنسوبة للعامل، وليس مكان عمل العامل عند قيام الدعوى، فلو افترضنا أن أحد العمال ارتكب مخالفة تأديبية ثم تم نقله إلى جهة أخرى تقع في دائرة اختصاص محكمة تأديبية أخرى فإن الاختصاص يبقى للمحكمة التي ارتكب في دائرة اختصاصها العامل المخالفة، وليس المحكمة التي تقع في دائرة اختصاصها مكان عمله الجديد.

نشير إلى أن أحكام محاكم التأديب نهائية يمكن الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا.(1)

1- د. عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص 142.



المبحث الثاني

مآل المحاكم الإدارية في الجزائر(1962-1996) [1].

لمعرفة مضمون الإصلاح القضائي الذي أحدثه المشرع الجزائري على التنظيم القضائي وكذا أسبابه ودوافعه في الفترة الأخيرة، أي بموجب دستور 1996 وما جاء من نصوص قانونية بعده وخاصة تلك المتعلقة بالهيئات الفضائية الإدارية الابتدائية . المستحدثة. الفاصلة في القضايا ذات الطابع الإداري، كان من الضروري معرفة الوضع الذي كان سائدا على هذا المستوى قبل التعديل حتى نتمكن من فهم مكانة هذه الهيئات في النظام القضائي الجزائري منذ سنة 1962 من جهة، وكذا تتضح لنا ما هي الجوانب التي مسها هذا الإصلاح من جهة أخرى، بالإضافة لمعرفة مدى أهمية ذلك الإصلاح الوارد على تلك الهيئات القضائية الابتدائية الإدارية، ومن خلال ذلك الإطلاع على مدى مساهمتها في تجسيد نظام القضاء المزدوج الذي أعلن عليه المشرع من خلال دستور 1996.

وقبل هذا كله تمكننا هذه اللمحة من معرفة الأسباب والدوافع التي أدت بالمشرع إلى تبني هذا الإصلاح المتمثل في إنشاء محاكم إدارية إلى جانب مجلس الدولة وإلغاء نظام الغرف الإدارية.

لذلك حاولت في هذا الجانب من الدراسة تسليط الضوء على الهيئات القضائية الإدارية التي من المفروض أن تعوضها المحاكم الإدارية المنشئة بموجب القانون العضوي 98-02 المؤرخ في 1998.

وفي سبيل ذلك قسمت المرحلة السابقة على تاريخ تبني نظام القضاء المزدوج إلى مرحلتين وهذا ما سنلاحظه من خلال التفصيل والتحليل.

1- بالرغم من النصوص المنظمة لجميع جهات القضاء الإداري -مجلس الدولة، المحاكم الإدارية- جاءت سنة 1998، لكن دستور 1996 هو النص الأول الذي اعتمد النظام القضائي الجديد المادة 2/152 منه، لذلك يمكن اعتبار سنة 1996 هي السنة الفاصلة بين النظام القضائي الجديد والنظام المعدل.

المطلب الأول

الجهات القضائية الفاصلة في النزاعات الإدارية قبل 1996

يمكن دراسة هذه المرحلة من خلال المحورين التاليين:

الفرع الأول

الإحتفاظ بالمحاكم الإدارية الثلاثة (1962 - 1965).

للإطلاع أكثر على المحاكم الإدارية في هذه المرحلة من تاريخ النظام القضائي الجزائري سنحاول معرفة تأثير استرداد السيادة الوطنية على الهيئات القضائية الإدارية الابتدائية (المحاكم الإدارية الثلاثة)، كما نتطرق إلى تنظيم وسير تلك الهيئات وننتهي إلى دراسة اختصاصها، هذه هي أهم المحاور التي نحاول إبرازها في هذا الجزء من البحث.

أولاً: أثر استرداد السيادة الوطنية على الهيئات القضائية الإدارية.

غداة استرجاع الجزائر سيادتها سنة 1962 وجدت الدولة نفسها محاطة بالعديد من العوائق ومخلفات الحقبة الاستعمارية على جميع المستويات، وعليه كان من الواجب العمل بالقوانين الموروثة عن الاستعمار ما عدا ما يتنافى والسيادة الوطنية.

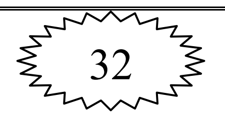
وبناءاً على ذلك صدر القانون رقم 62-157 المؤرخ في 1962/12/31[1]، وهذا إلى حين تتمكن الدولة من إعداد تشريع جديد يتماشى ومتطلبات الدولة والمجتمع الجزائري، ونتيجة لذلك عرفت الجزائر مرحلة انتقالية امتدت ما بين 19 مارس 1962 و16 نوفمبر 1965.

وتطبيقاً لهذا القانون المذكور أعلاه احتفظت الجزائر بالمحاكم الإدارية الثلاثة التي كانت موجودة في كل من الجزائر، قسنطينة ووهران والتي عهد إليها الفصل في النازعات الإدارية.

وكانت تمارس وظيفتها مع احتفاظها بنظامها القانوني الموروث عن النظام القضائي الفرنسي كما كان يشرف عليها خبراء فرنسيين لهم خبرة وقدرات في القضاء الإداري.[2]

1- قانون رقم 62-153 مؤرخ في 1962/12/31 ج. ر 02 ص18 لسنة 1963 الذي ألغي بالأمر رقم 29/73 المؤرخ في 1973/07/25 ج ر رقم 62 لسنة 1973.

2- د.عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الجزائري -القضاء الإداري- الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجزائرية، سنة 1998، ص 168.



كما نشير الى أن هناك محكمة إدارية بالأغواط أنشئت بمرسوم 08 جانفي 1962 لكنها لم تباشر عملها.

كانت في بادئ الأمر أحكام تلك المحاكم تستأنف أمام مجلس الدولة الفرنسي في باريس وفي18جوان1963 أصبح يطعن في أحكامها أمام الغرفة الإدارية على مستوى المجلس الأعلى الذي أنشئ بموجب الأمر 63-218 المؤرخ 1963/06/18[1].

وبإنشاء المجلس الأعلى وجهت أول ضربة للنظام القضائي المزدوج المورث عن الاستعمار، فنلاحظ أن المنازعات الإدارية كان يفصل فيها من طرف محاكم إدارية متخصصة لكن الطعن في أحكام تلك المحاكم كان يتم أمام المجلس الأعلى الذي كان يضم غرفة إدارية فقط، وعليه فقد تم تكريس الازدواجية القضائية في أسفل الهرم القضائي وألغيت في قمّة هذا الهرم.

ولقد علق الأستاذ عوابدي عمار على ذلك بالقول[2], بأن المشرع الجزائري في هذه المرحلة بدأ يفكر ويخطو نحو نظام وحدة القضاء والقانون تفكيرًا جدياً وبخطوات سريعة.

ويرى البعض أن تحقيق الوحدة في أعلى الهرم القضائي في هذه المرحلة كان بسبب محاولة تبسيط الإجراءات وتسريع الفصل في القضايا، إضافة إلى تجنب مساوئ الازدواجية كتنازع الاختصاص بين جهتي القضاء.[3]

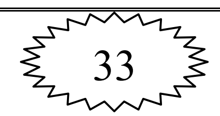
إضافة إلى ذلك يمكن القول في هذا الشأن، أن المشرع الجزائري كان دائما يهدف لتحقيق نوع من الاستقلال القانوني، فعمل على إنشاء نظام قضائي منفرد ومتميز عن النظام الفرنسي حتى يثبت أنه قادر على الاستغناء عن هذا الأخير.

كما أن الوضع لم يكن يسمح بإنشاء المزيد من الهيئات القضائية لعدم توفر الإمكانيات والقدرات البشرية ونقصد بذلك على وجه التحديد القضاة وخاصة إذا علمنا أن القضاة الإداريين يجب أن تتوفر فيهم الخبرة والكفاءة وهذا ما لم تكن الجزائر تتوفر عليه في هذه المرحلة, خاصة في ظل هجرة أغلب القضاة الفرنسيين مع بداية الاستقلال.

1- الأمر رقم 63-218 المؤرخ في 1963/06/18 ج ر رقم 43 لسنة 1963 ص662 .

2- د.عمار عوابدي، المرجع السابق، ص169.

3- د.عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار الريحانة للكتاب، ط1، سنة 2003، ص196.



إضافة إلى ذلك فان الوضع المادي (المالي) للجزائر آنذاك لم يكن يسمح بفتح أبواب أخرى للصرف والإنفاق من خلال إنشاء هيئات قضائية عليا مستقلة تفصل في استئناف أحكام المحاكم الإدارية.

ربما هذه هي أهم الأسباب التي دفعت المشرع الجزائري إلى اللجوء إلى هذا الحل في تلك المرحلة.

لكن هذا الوضع لم يدم طويلا لعدة أسباب، فبوصف تلك المرحلة بالانتقالية كان لابد من الخروج منها عند تحسن وتغير الأوضاع التي دفعت إليها من جهة, ومن جهة أخرى بدأ نشاط تلك المحاكم يعرف خلالاً كبيرًا بسبب هجرة القضاة والموظفين الفرنسيين بعد الاستقلال، فيمكن تصور ذلك الفراغ البشري الذي خلفوه ورآهم, الأمر الذي عطل عمل تلك المحاكم في مقابل ذلك كان من الصعب بل والمستحيل استخلافهم في تلك المرحلة.

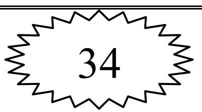
إنه من نتائج ذلك الوضع الصعب نجد أن رئيس المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة كان يتولى رئاسة المحكمتين الإداريتين بقسنطينة ووهران, كما انه أصبح يحق الفصل المنفرد في بعض المنازعات كمنازعات الضرائب ومخالفات الطرق الكبرى ومنازعات القضاء الكامل بينما من المفروض أن تفصل تلك المحاكم بتشكيلة جماعية.[1]

هذه أهم المشاكل التي عجلت ودفعت بالمشرع الجزائري إلى التفكير في محاولة إنشاء نظام قضائي يتماشى وإمكانيات المجتمع والدولة الجزائرية.

ثانياً: تنظيم المحاكم الإدارية الثلاثة وسيرها.

إن المحاكم الإدارية الموروثة عن الاستعمار الفرنسي والتي فرض الواقع والظروف استمرار العمل بها وذلك بموجب القانون 62-157 المؤرخ في 1962/12/31 المذكور أعلاه، أدخلت عليها بعض التعديلات التي فرضها الواقع وبشكل خاص على مستوى تشكيلتها.

1- د. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، 1962-2000، دار الريحانة للكتاب الجزائر، ط1، لسنة 2000، ص26, 27, 28.



فحسب المرسوم 63-363 المؤرخ في 1963/09/14[1]، أصبح يحق لرؤساء هاته المحاكم الفصل في بعض القضايا دون حضور محافظ الدولة والمستشارين.[2]

ويمكن تبرير ذلك التعديل بهجرة القضاة والمستشارين الفرنسيين بعد الاستقلال مباشرة كما تم توضيحه أعلاه.

ثالثاً: اختصاص المحاكم الإدارية الثلاثة:

إن المحاكم الإدارية في الجزائر والمنشئة قبل الاستقلال والتي استمر العمل بها بعد ذلك كانت معنية بمختلف الإصلاحات التي كان المشرع الفرنسي يدخلها على المحاكم الإدارية داخل الإقليم الفرنسي.[3]

وتبعا لذلك وبما أن المحاكم الإدارية في فرنسا كانت صاحبة الولاية العامة في المنازعات المتعلقة بالمادة الإدارية انتقل ذلك للمحاكم الإدارية في الجزائر، فكانت هذه المحاكم تمثل هيئات قضائية إدارية ذات الولاية العامة, تختص بنظر كافة النزاعات ذات الطابع الإداري ماعدا ما استثني بنص قانوني لصالح هيئات أخرى.

لكن بعد الاستقلال ومع تأسيس المجلس الأعلى بموجب الأمر 63-218 المؤرخ في 1963/06/18, أصبح هذا الأخير صاحب الولاية العامة في المنازعات ذات الطابع الإداري وبذلك فقدت تلك المحاكم ذلك الاختصاص الذي كانت تتمتع به من قبل.[4]

هذا بالنسبة للاختصاص النوعي لهاته المحاكم الإدارية، أما الاختصاص الإقليمي لتلك المحاكم فكان يوزع على النحو الأتي ذكره[5]:

- بالنسبة للمحكمة الإدارية بالجزائر يمتد اختصاصها الإقليمي إلى الولايات التالية: الجزائر، الشلف، المدية, تيزي وزو، عنابه، وجزء من الواحات.

1- المرسوم 63-363 المؤرخ في 1963/09/14.

2- أ. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية -تنظيم واختصاص-، ديوان المطبوعات الجامعية, ط2، لسنة 2005, ص 102.

3- أ. رشيد خلوفي, نفس المرجع السابق، ص102.

4- د. محمد الصغير بعلي المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية)، مرجع سابق، ص25.

5- أ. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية-تنظيم وإختصاص- المرجع السابق، ص101.

- بالنسبة للمحكمة الإدارية بقسنطينة يمتد اختصاصها الإقليمي إلى الولايات التالية: قسنطينة، باتنة، سطيف، بجاية والجزء الثاني من الواحات.
- بالنسبة للمحكمة الإدارية بوهران يمتد اختصاصها الإقليمي إلى الولايات التالية: وهران، مستغانم، تيارت، تلمسان، سعيدة، والساورة.

ما يلاحظ أن هاته المحاكم لا من حيث عددها ولا من حيث تشكيلها كانت قادرة على القيام بالمهام الثقيلة التي كانت موكلة إليها، حيث أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال لثلاثة محاكم أن تغطي كامل التراب الوطني في ظل وجود إدارة حديثة النشأة تجهل أغلب معايير العمل الإداري.

كما أن هذا الوضع من شأنه أن يؤدي إلى التسرع في الفصل في القضايا المعروضة عليها، الأمر الذي يؤثر على تحقيق العدالة وذلك لكثرة القضايا التي قد تجهد تلك المحاكم الثلاثة.

كما أن السماح لتلك المحاكم بالفصل في بعض القضايا بقاض فرد في ظل المسائل ذات الطابع الإداري والتي تتطلب الخبرة والكفاءة العالية من أجل حماية وضمان المشروعية، لم تكن منطقية ولا مقبولة.

إن هذا الوضع كان من بين الأسباب الرئيسية في إحداث إصلاحات على مستوى التنظيم القضائي الجزائري وخاصة على مستوى الهيئات الفاصلة في المنازعات الإدارية، فتحت ضغط الظروف والوضع الصعب الذي كانت تتميز به تلك المحاكم تولدت الرغبة لدى المشرع الجزائري في تغير نظام القضاء الذي فرضته الظروف وقلة الإمكانات.

وعليه تم التخلي على نظام الازدواجية الجزئية التي كانت تميز أسفل الهرم القضائي الجزائري دون قمته.

كما أنه ومن بين الدوافع للإصلاح هو محاولة المشرع تبني نظام قضائي بسيط في هياكله وإجراءاته يراعي ظروف الدولة وإمكانياتها وكذا ثقافة المجتمع ومستواه القانوني.

وبالتالي فكل تلك الظروف والأسباب عجلت بانقضاء تلك المرحلة الانتقالية والتحول إلي نظام قضائي جديد مختلف تماماً من الناحية الهيكلية عن النظام القديم.

ولقد جاء ميثاق الجزائر 1964، معلنا عن مجموعة من الإصلاحات والمبادئ تخص القضاء، فدعى إلي التخلص من الإجراءات المعقدة والثقيلة والهيئات المتعددة للجهاز القضائي الموروث عن الاستعمار, وتطبيقا لذلك عمل المشرع على إجراء إصلاح قضائي خاصة من ناحية الهياكل وتم إصدار العديد من القوانين تخدم التوجه الجديد للمشرع.

فأصدر الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 1965/11/16 المتضمن التنظيم القضائي.[1]، حيث نصت المادة (05) منه على نقل اختصاص المحاكم الإدارية الثلاثة إلى الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية, وبموجب ذلك تم إلغاء المحاكم الإدارية الثلاثة.

الفرع الثاني

نظام الغرف الإدارية 1965 . 1996 [2]

في سنة 1965 تبنت الجزائر نظام قضائي يتصف بوحدة الهيكلة في كامل درجات التقاضي، حيث عمل المشرع على تجنب الخلل التنظيمي الذي كان يميز المحاكم الإدارية الموروثة عن الاستعمار, كما جاء هذا الإصلاح متماشيا مع الوضعية السياسية والاقتصادية التي كانت تميز الجزائر حينذاك.

حيث حاول المشرع من خلال تبني هذا الإصلاح إلى سد الثغرة التي خلفتها مغادرة الإطارات الأوروبية بصفة عامة والفرنسيين بصفة خاصة, فهناك من يقدر عدد العاملين الذين غادروا من الجزائر بعد الاستقلال والذين يعملون في مرفق العدالة بـ 70% أغلبهم قضاة.[3]

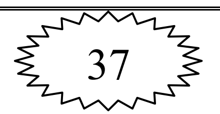
لذلك رأينا سابقا أن تلك المحاكم شلت وتعطلت نهائياً بسبب هذه الظروف وخاصة أن عملها يتوقف على التخصص المهني والكفاءة العالية.

أمام هذه الوضعية المعقدة على جميع الأصعدة كان حتميا أن تتبنى الجزائر تنظيما قضائيا يعتمد على هيكلة بسيطة تتماشى مع الوضع المادي والطاقات البشرية المتوفرة, وكذا اعتماد إجراءات لا تتصف بالتعقيد نظرا لمستوى المجتمع والمؤسسات والأجهزة الإدارية.

1- الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 1965/11/16 المتضمن التنظيم القضائي ج ر رقم 96 لسنة 1965.

2- هناك عدم اتفاق بين العديد من الفقهاء على تكييف طبيعة نظام الغرفة الإدارية كما سنبين لاحقاً.

3- د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص176.



فمن خلال هذا الإصلاح القضائي أصبحت القضايا ذات الطابع الإداري تختص بنظرها غرف إدارية على مستوى المجالس القضائية كمبدأ عام.

وعلى هذا الأساس يمكن طرح التساؤل التالي:

هل كانت تلك الغرف قادرة على سد الثغرة التي تركتها المحاكم الإدارية؟، بمعنى آخر هل أن فكرة الغرف الإدارية كانت فكرة موفقة للتكفل بحل المنازعات الإدارية التي وكما نعلم تتطلب إمكانيات خاصة لمعالجتها.

هذا ما سنعرفه من خلال دراسة مراحل الإصلاح التي مرت بها تلك الغرف في ظل هذه المرحلة من مراحل التنظيم القضائي الجزائري.

أولاً: المرحلة الأولى من الإصلاح 1965-1986.

إثر صدور الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 16-11-1965 المتضمن التنظيم القضائي، تَأَكَّدَ الاستقلال عن النظام القضائي الفرنسي وخاصة من خلال المادة الخامسة منه التي وكما قيل سابقا نقلت اختصاصات المحاكم الإدارية الثلاثة إلى غرف إدارية ثلاثة أنشئت بموجب هذا الأمر على مستوى المجالس القضائية لكل من مجلس قضاء الجزائر, وهران وقسنطينة وبهذا استكمل المشرع الخطوة التي كان قد بدأها عند إنشاء المجلس الأعلى سنة 1963.

بهذه الخطوة اثبت المشرع الجزائري في هذه المرحلة بأنه قادر على الاستغناء على النظام الفرنسي, وإنشاء نظام قضائي خاص به يتماشى ومتطلبات المجتمع ومؤسسات الدولة.

إضافة لهذا فقد اكتمل الإصلاح القضائي بصدور الأمر 66-154 المؤرخ في 1966/06/08 والمتعلق بقانون الإجراءات المدنية حيث وزعت المادة 07 والمادة 274 منه الاختصاص بين المجالس (الغرف) القضائية والمجلس الأعلى، فجعلت المادة 07 الغرف الإدارية الثلاثة صاحبة الاختصاص العام في مادة المنازعة الإدارية ما عدا ما عهد به إلى المجلس الأعلى حسب المادة 274 من نفس القانون, وبهذا نلاحظ أن المشرع الجزائري عاد إلى الوضع السابق لإنشاء المجلس الأعلى عندما كانت المحاكم الإدارية الثلاثة صاحبة الولاية العامة قبل أن يتحول هذا الاختصاص للمجلس الأعلى.

لكن هناك الكثير من العيوب جاءت مرافقة لهذا الإصلاح نذكر منها:

نلاحظ في هذا الخصوص عدم الانسجام بين القضاء العادي والهياكل القضائية الفاصلة في القضايا ذات الطابع الإداري، حيث نجد أن القضايا ذات الطابع الإداري مغطاة بثلاث غرف فقط, بينما القضاء العادي يتكفل به 15 مجلسا كجهة استئناف إلى جانب المحاكم كدرجات ابتدائية.

إن هذا الوضع مس بالعديد من المبادئ التي كان من الواجب مراعاتها، فمبدأ تقريب القضاء من المتقاضين لم يتم إعطائه الاهتمام من طرف محرري الإصلاح القضائي الأول، حيث أن ثلاث غرف لا يمكنها بأي حال من الأحوال تغطية كامل مناطق الوطن.

وبذلك فهي لا يمكنها أن تؤدي الوظيفة المنوطة بها على أكمل وجه نظرا لاتساع اختصاصها الإقليمي في الوقت الذي تفتقر فيه للإمكانات القانونية والمادية التي تسمح لها بمواكبة حجم المنازعات الإدارية على عكس القضاء العادي الذي كانت هياكله تضمن هذا المبدأ إلى حد كبير.

فالمواطن في ظل هذه الظروف كان عليه . عند رغبته في منازعة الإدارة أمام القضاء ـ التنقل إلى مجالس تبعد عن مقر سكناه وما ينتج عن ذلك من ارتفاع في تكاليف التقاضي، الأمر الذي قد يؤدي إلى عزوف المتقاضيين عن اللجوء إلى القضاء.

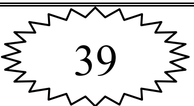
إضافة إلى هذا نسجل غياب مبدأ التقاضي على درجتين حيث نجد أن هذه الغرف تستأنف أحكامها أمام المجلس الأعلى مباشرة, وبالتالي غياب وفقدان درجة من درجات التقاضي والتي إن وجدت كان بإمكانها أن تساهم في الحصول على أحكام قضائية أكثر دقة من خلال فرصة دراسة النزاعات أمام درجة قضائية إضافية، ولقد سجل هذا الغياب حتى في ظل آخر إصلاح قضائي.

لكن هناك من يبرر موقف المشرع الجزائري باقتصاره على ثلاث غرف إدارية فقط في هذه المرحلة.

فنجد في هذا الخصوص:

الأستاذ محيو يرى أن السبب في قصر نظام الغرف الإدارية على ثلاث مجالس فقط له مبرراته وهذا راجع لنقص وعدم كفاية عدد القضاة كما ونوعا بالإضافة إلى قلة عدد القضايا الإدارية.[1]

1- د. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة أنحق فائز وبيوض خالد، ط6، ديوان المطبوعات الجامعية لسنة 2005، ص43.



كما أن الأستاذ عمار بوضياف يذهب إلى هذا الاتجاه فيما يخص قلة القضاة المتخصصين في الجانب الإداري, حيث يقول في هذا الخصوص أن القضاء الإداري يمتاز عن القضاء العادي في كونه قضاء اجتهادي إنشائي فالمشرع يكتفي بوضع أحكام عامة تنظم الجوانب المختلفة للحياة الإدارية من حيث التنظيم والنشاط ويعطي الحرية للقاضي لكي يجتهد وينشئ قواعد قانونية من خلال ذلك، بينما القضاء العادي قضاء تطبيقي حيث يعالج المشرع جميع الإشكالات القانونية بموجب نصوص قانونية والقاضي ما عليه إلا تطبيق تلك النصوص، هذا هو الفرق بين القاضي العادي والإداري فهذا الأخير يجب أن يكون أكثر تأهيلاً ومطلعا على القانون المقارن في الجانب الإداري وهذه الفئة من القضاة كان من الصعب توفيرها سنة 1965 لذلك تم الاكتفاء بثلاث غرف إدارية تفصل في المنازعات الإدارية رغم السلبيات[1].

يمكن أن يكون تبرير موقف المشرع الجزائري بقلة عدد القضاة في هذه المرحلة تبريرا منطقيا, حيث انه من غير المعقول في ظرف خمس سنوات من الاستقلال أن تتمكن الدولة من تكوين قضاة بالعدد الكافي والمستوى المطلوب لإنشاء الكثير من الهياكل القضائية بصفة عامة والإدارية على وجه الخصوص.

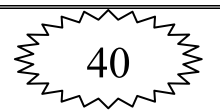
فحسب إحصائيات 1962, فقد بلغ عدد القضاة حوالي 30 قاضيا, وفي سنة 1975 بلغ حوالي 800 قاضٍ.[2]

نلاحظ أن هذا العدد من القضاة لم يكن يسمح بخلق هياكل قضائية جديدة، وعليه فقلة القضاة كان سببا أساسيا في الاكتفاء بثلاث غرف في ذلك الوقت.

بالإضافة إلى قلة الإمكانات البشرية التي كانت تعاني منها الجزائر غداة الاستقلال، يضاف إلى ذلك نقص الإمكانات المادية التي كان يتطلبها إنشاء عدد كبير من الغرف الإدارية وهذا ما لم يكن ممكن توفيره، حيث كانت الدولة بحاجة إلى المال لبناء العديد من الهياكل غير هياكل القضاء.

1- د. عمار بوضياف . القضاء الإداري في الجزائر بين الوحدة والازدواجية 1962-2000، المرجع السابق, ص26.

2- د. عمار بوضياف, المرجع السابق, ص36.



لكن هناك اتجاه أخر[1]، يحصر سبب اقتصار المشرع على ثلاثة غرف إدارية على مستوى ثلاثة مجالس بتأثر محرري هذا الإصلاح بالنظام الفرنسي الذي كان سائداً أثناء الاحتلال حيث أن المشرع الجزائري اعتمد على معيار الجهوية في توزيع تلك الغرف.
فالمشرع الفرنسي اعتمد على ذات المبدأ في توزيع المحاكم الإدارية الابتدائية وكذا محاكم الاستئناف الإدارية كما تمت دراسته سابقا.

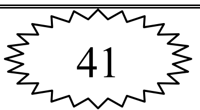
ويضيف أنصار هذا الطرح دائما، أن هذه القاعدة في توزيع المحاكم الإدارية التي اعتمدها المشرع الفرنسي كانت لأسباب اقتصادية فقط وليست لأسباب قانونية، حيث أن هذا التوزيع الجهوي يؤثر على السير الحسن للهياكل القضائية من خلال تراكم القضايا أمام تلك الهياكل، وكذا بعدها على المتقاضي.

ويعلق أنصار هذا الطرح على هذا الوضع بأن اعتماد المشرع الجزائري على تلك القاعدة أو المبدأ في توزيع الغرف الإدارية، كان موقف غير صائب على اعتبار أن الأمر يتعلق بغرف إدارية فقط على مستوى المجالس القضائية لا تملك الإمكانات القانونية والمادية التي تمكنها من مراقبة نوع وحجم المنازعات الكبير، إضافة إلى عدم تمكن قضاة تلك الغرف في مجال المنازعات ذات الطابع الإداري على عكس القضاة الفرنسيين الذين لهم خبرة كبيرة في هذا المجال، إضافة إلى أن الهيئات القضائية الفاصلة في المنازعات الإدارية في فرنسا هي محاكم إدارية لها من الإمكانات القانونية والمادية ما يمكنها من مواكبة عدد المنازعات الإدارية.

لكن بالرغم من أنه لا يمكن الإنكار بأن محرري النظام القضائي الجزائري تأثروا بالنظام الفرنسي في هذا المجال، إلا أنه في مقابل ذلك لا يمكن التغاضي على أن الإمكانات المادية و البشرية كانت لا تسمح كذلك بإنشاء غرف أكثر من ذلك .

ويضيف أنصار هذا الطرح ردا على الرأي القائل بأن عدد القضاة كان غير كاف لإنشاء أكثر من ثلاثة غرف إدارية، بأنه قول يجانب الصواب ويبرر ذلك بالقول أنه لو كان هناك نقص في

1– د– مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية –الهيئات والإجراءات أمامها، ج2، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2005، ص183.



عدد القضاة لامس حتى الغرف القضائية الأخرى غير الإدارية وخاصة أن قضاة هاته الأخيرة قضاة عاديون, أي ليس لهم تخصص إداري.(1)

أعتقد أن مبرر نقص وقلة القضاة لا يجانب المنطق على اعتبار أن دولة حديثة العهد بالاستقلال لا يمكن لها تكوين العدد الكافي من الطاقات البشرية بصفة عامة, ناهيك عن القضاة الذي يفترض فيهم التمكن والكفاءة والإحصائيات المذكورة سابقاً تؤكد ذلك.

نشير في الأخير أن الرأي القائل بان اقتصار المشرع على ثلاثة غرف إدارية فقط يعود إلى قلة عدد القضايا, رأي يمكن التعليق عليه من خلال أن إدارة حديثة, تجهل العديد من المبادئ التي تحكم نشاطها تكون أكثر عرضة للوقوع في الأخطاء ومخالفة القانون عند ممارسة تلك النشاطات, وبالتالي ارتفاع عدد النزاعات ذات الطابع الإداري, ولكن أعتقد أن السبب الذي أدى إلي قلة النزاعات ذات الطابع الإداري في هذه المرحلة ربما يعود إلي عزوف المواطن عن اللجوء الى مخاصمة الإدارة أمام القضاء نطرأ لقلة ثقافة مقاضاة الدولة عند المجتمع الجزائري في هذه السنوات الأولى للاستقلال.

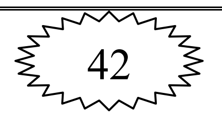
إضافة إلى بعد الهياكل القضائية الفاصلة في المواد الإدارية وما يترتب عن ذلك من تكاليف تثقل كاهل المواطن, كلها عوامل ساهمت في قلة عدد النزاعات الإدارية في تلك المرحلة.

هذا ما أكده الأستاذ مسعود شيهوب في رده على تبرير الإصلاح المعتمد من قبل المشرع بقلة عدد النزعات الإدارية.(2)

ونظراً للنقائص والعيوب التي ميزت هذا الإصلاح وكذا الانتقادات التي وجهت له، اضطر المشرع في سنة1986 الى مراجعة النظام القاضي، والتي جاءت بشيء من الاحتشام، حيث كانت تهدف تلك المراجعة بوجه خاص إلى تصحيح العيوب التي شملت النظام القضائي خاصة هيئات الدرجة الأولى الفاصلة في المادة الإدارية.

1- د . مسعود شيهوب،المبادئ العامة للمنازعات-الهيئات والإجراءات أمامها،ج2، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2005، ص184.

2- د . مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص184.



وعليه جاء هذا الإصلاح من أجل ضمان عدة مبادئ أهمها تقريب العدالة من المتقاضين، فقد عدل المشرع المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية بالقانون[1]، رقم 86-01 المؤرخ في 28 جانفي 1986[2].

ولقد صدر تطبقاً لقانون الإجراءات المدنية المعدل، المرسوم رقم 86-107 المؤرخ في 29 أفريل1986[3], حيث وسع المشرع نظام الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية العاملة في إطار المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية.

ثانياً: المرحلة الثانية للإصلاح 1986-1990.

لقد تدخل المشرع بموجب المرسوم المذكور أعلاه رقم 86-107، والذي ارتفع بموجبه عدد الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية إلى عشرين "20" غرفة بعدما كانت ثلاثة غرف فقط، وذلك بهدف تقريب القضاء من المتقاضين والذي كان غائباً في الإصلاح السابق [4]، حيث كانت هذه المسألة تمثل إحدى النقاط السوداء في ظل الوضع السابق كما رأينا.

إن هذا الإصلاح المعتمد في سنة 1986 ولو كان مهماً وساعد في التقليل من مشكلة بعد القضاء من المواطن التي كانت تعتبر إحدى العيوب في ظل الوضع السابق إلا أنه لا يخلوا من بعض العيوب نذكر منها:

1- عدم تطابق عدد الغرف الإدارية مع عدد المجالس القضائية، والتي كان عددها 31 مجلساً بموجب القانون 84-13 المؤرخ في 1984/06/23[5]، فبمقارنة بسيطة يتضح لنا بأن "11"

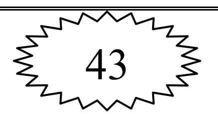
1- أطلق الأستاذ أحمد محيو على كثرة التعديلات التي أدخلت على المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية عبارة "تقلبات المادة 07"، أنظر مؤلفه –المنازعات الإدارية. مرجع سابق، ص94.

2- القانون رقم 86-01 المؤرخ في 28 جانفي 1986 ج ر رقم 04 لسنة 1986.

3- المرسوم 86-107 المؤرخ في 29 أفريل1986 ج ر رقم 18، ص707، لسنة 1986.

4- إضافة إلى الغرف الإدارية السابقة (الجزائر، وهران، قسنطينة)، تمت في هذه المرحلة إضافة 17 غرفة إدارية على مستوى 17 مجلساً قضائياً وهي مجلس قضاء سيدي بلعباس، تيارت، بجاية، جيجل، سكيكدة، تلمسان، تيزي وزو، مستغانم، البليدة، عنابه، أم البواقي، سطيف، باتنة، ورقلة، بشار، سعيدة والأغواط.

5- المرسوم رقم 84-13 المؤرخ في 1984/06/23.



مجلسا قضائيا بقيت دون غرفة يضطر المتقاضين القاطنين ضمن اختصاصها الإقليمي . المجالس القضائية . إلى اللجوء عند مخاصمة الإدارة إلى المجلس المجاور الذي يحوي غرفة إدارية.

فعشرون غرفة إدارية فقط أسندت لها مهمة الفصل في القضايا ذات الطابع الإداري عبر كامل التراب الوطني، هذا في وقت عرفت فيه هذه المنازعات ارتفاعاً بسبب زيادة تدخل الدولة في الحياة العامة للمواطنين الأمر الذي زاد من احتكاكهم –المواطنين– بالإدارة هذا من جهة، بالإضافة إلى عدم تردد المواطن في مخاصمة الإدارة نظراً لنمو الوعي القانوني لدى المواطن عكس ما كان عليه الأمر في السنوات الأولى للاستقلال من جهة أخرى.

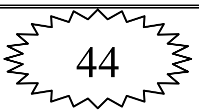
كل ذلك جعل هذا العدد من الغرف الإدارية لا يغطي الكم الهائل من المنازعات ذات الطابع الإداري.

نشير إلى أن عدم تطابق الجهات الفاصلة في المواد الإدارية وتلك الفاصلة في المواد العادية ميز النظام القضائي الجزائري حتى في آخر إصلاح، والذي تبنى بموجبه المشرع الازدواجية سنة 1996 كما سنلاحظه في باقي هذا البحث.

2- يأخذ بعض الباحثين على هذا الإصلاح بأنه جعل اختصاص بعض الغرف المنشئة حديثاً أوسع من اختصاص غرف قديمة، فمثلاً الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر محددة بالنطاق الإقليمي لهذا المجلس في الوقت الذي نجد فيه اختصاص الغرفة الإدارية لمجلس ورقلة يشمل اختصاص المجلس القضائي بتمنراست في حين أنه –حسب أصحاب هذا النقد دائماً– كان من الأفضل الاستفادة من خبرة الغرف الإدارية الثلاثة وتوسيع اختصاصها الإقليمي.[1]

لكن أعتقد أن المشرع الجزائري سلك هذا الموقف على اعتبار أن الغرف الإدارية الثلاثة تقع ضمن مجالس قضائية يشمل اختصاصها مدن كبرى تتميز بكثرة الهيئات الإدارية وبالتالي ارتفاع عدد القضايا المعروضة أمامها لهذا لا يمكنها –الغرف– أن تشمل اختصاص أكثر من مجلس قضائي واحد.

1- د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية . الهيئات والإجراءات أمامها، ج2، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية،سنة2005، ص186.



3- إن هذا الإصلاح وبموجب المرسوم 86-107 المذكور أعلاه، حدد الاختصاص الإقليمي للغرف الإدارية دون اعتماد معيار واضح ودقيق، حيث نجد اختصاص بعض الغرف يشمل ولاية إدارية واحدة والبعض الآخر يشمل اختصاص ولايتين.

فالغرف الإدارية التي شمل اختصاصها ولاية إدارية واحدة عددها تسعة وهي الغرفة الإدارية على مستوى مجلس قضاء الجزائر، وهران، قسنطينة، سيدي بلعباس، تيارت، بجاية، جيجل، سكيكدة، تلمسان.

أما الغرف الإدارية التي يمتد اختصاصها الإقليمي لولايتين فهي تلك الغرف المتواجدة على مستوى المجالس القضائية التالية:

مستغانم مع امتداد دائرة اختصاصها إلى المجلس القضائي بالشلف.

تيزي وزو مع امتداد دائرة اختصاصها إلى المجلس القضائي بالبويرة.

البليدة مع امتداد دائرة اختصاصها إلى المجلس القضائي بالمدية.

عنابه مع امتداد دائرة اختصاصها إلى المجلس القضائي بقالمة.

أم البواقي مع امتداد دائرة اختصاصها إلى المجلس القضائي بتبسة.

سطيف مع امتداد دائرة اختصاصها إلى المجلس القضائي بالمسيلة.

باتنة مع امتداد دائرة اختصاصها إلى المجلس القضائي ببسكرة.

ورقلة مع امتداد دائرة اختصاصها إلى المجلس القضائي بتمنراست.

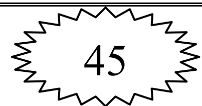
بشار مع امتداد دائرة اختصاصها إلى المجلس القضائي بأدرار.

سعيدة مع امتداد دائرة اختصاصها, إلى المجلس القضائي بمعسكر.

الأغواط مع امتداد دائرة اختصاصها إلى المجلس القضائي بالجلفة.

إن هذا الإصلاح بالرغم من أنه كرس إلى حد بعيد مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين إذا ما قورن بالوضع السابق، إلا أن البعض[1]، تساءل عن المعيار المعتمد من طرف المشرع في توزيع

1- د. عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص215.



الاختصاص الإقليمي للغرف الإدارية على هذا النحو، ولماذا لم ينشئ في باقي المجالس القضائية غرف إدارية ؟.

إن هذا التساؤل منطقي ومبرر لأنه لا يوجد فعلاً معيار واضح ودقيق تم بموجبه اعتماد هذا التوزيع.

فإذا ما حاولنا تبرير هذا التوزيع على أساس عدد السكان نجده معيار غير معتمد على اعتبار أن بعض الولايات آهلة بالسكان ويمتد اختصاص الغرف الإدارية على مستوى المجلس القضائي التابع لها إلى ولايات أخرى, فمثلا ولاية سطيف يمتد اختصاص الغرفة الإدارية بمجلسها القضائي إلى ولاية المسيلة في حين نجد أن بعض المجالس القضائية بالرغم من قلة عدد سكانها لم تلحق بها ولايات أخرى كسكيكدة وبجاية.

لذلك فمعيار عدد السكان لم يكن معتمدا في هذا التوزيع.

كما أن بعد المسافة لم يعتمد كمعيار في هذا التوزيع, فمثلا المسافة بين قسنطينة وسكيكدة اقل من المسافة بين ورقلة وتمنراست وتوجد غرفة إدارية على مستوى كل من مجلس قضاء قسنطينة وسكيكدة, في الوقت الذي نجد فيه أن ولاية تمنراست تابعة للغرفة الإدارية على مستوي مجلس قضاء ورقلة.

من خلال ذلك يتضح لنا بأن المشرع الجزائري لم يعتمد على معيار محدد في توزيع الاختصاص الإقليمي للغرف الإدارية, كما انه لم يعتمد كذلك على معيار واضح وجلي في توزيع الغرف الإدارية على المجالس القضائية.

في الوقت الذي يجب أن يضع في الحسبان . عند إنشاء الهياكل المختلفة في الدولة . قربها من المواطنين من أجل تخفيف تكاليف الاستفادة من خدمات تلك الهياكل.

يمكننا القول أن المشرع ومن خلال إنشاء الغرف الإدارية في الإصلاح المعتمد سنة 1986, لم يوفق إلى حد بعيد في ضمان هذه الأهداف.

هذا الوضع سنلاحظ أن المشرع كرسه حتى في ظل تبني نظام الازدواجية بعد 1996 من خلال إنشاء المحاكم الإدارية.

في الأخير يمكن القول انه بالرغم من رفع عدد الغرف الإدارية في هذا الإصلاح، إلا أن كثرة تدخلات الدولة في الحياة العامة, وتنوع المنازعات الإدارية وتعقيدها جعل تلك الغرف الإدارية غير قادرة على استيعاب الكم الهائل من القضايا, لذلك عمد المشرع إلى تبني إصلاح جديد حاول من خلاله تفادي العيوب التي أضعفت الإصلاح السابق, وعلى رأسها عدم ضمان مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين بشكل كافٍ.

ثالثاً: المرحلة الثالثة من الإصلاح 1990-1996.

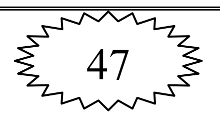
لقد دفعت العيوب التي كانت تشوب النظام القضائي الجزائري وبصفة خاصة الهيئات الفاصلة في المنازعات الإدارية المشرع الجزائري إلى تبني إصلاح قضائي آخر في سنة 1990 نظراً لأن تلك الهيئات القضائية الإدارية أصبحت غير قادرة على مواكبة التطور الكبير للمنازعات الإدارية بسبب كثرة تدخلات الدولة في الحياة العامة .كما قيل سابقا .وما يترتب عن ذلك من مساس لحقوق وحريات الأفراد من طرف الإدارة.

بالإضافة إلى أنه من أجل تكريس أفضل لمبدأ تقريب القضاء من المتقاضين -خاصة أن هذه المسألة كانت غير مكرسة بشكل جيد- كان لابد من تبني هذا الإصلاح، وفي سبيل ذلك عمل المشرع على:

رفع عدد الغرف الإدارية فأصبح -بموجب هذا الإصلاح- كل مجلس قضائي الواحد والثلاثون يشتمل على غرفة إدارية وبذلك كرس المشرع بشكل أفضل مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين.

كما دعم المشرع هذا المبدأ من خلال إحداثه تغييراً مهماً على مستوى الاختصاص النوعي لهاته الغرف الإدارية، فجاء قانون 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990[1]، مُعدِّلاً لقواعد الاختصاص المنصوص عليها في المادة 7 ق.إ.م فلقد ميزت هذه المادة بين نوعين من الغرف:

1- القانون 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990.



1- غرف إدارية جهوية مختصة بدعاوى البطلان وتفسير وفحص مشروعية قرارات الولايات وهي خمسة مجالس قضائية منصوص عليها في المادة 1/7 ق.إ.م.[1]

ويمتد اختصاص كل مجلس[2] من هذه المجالس إلى جهة معينة من الوطن، أي يشمل اختصاصها عدة ولايات حيث وزع اختصاص هذه المجالس بتطبيق مبدأ الجهوية، وجاء المرسوم 90-407 المؤرخ في 1990/12/22[3]، في مادته الثانية "2" يحدد هذا الاختصاص على النحو الآتي:

- المجلس القضائي للجزائر مع امتداد دائرة اختصاصه الإقليمي إلى ولايات المدية، تيزي وزو، بومرداس، بيجاية، البليدة، تيبازة، البويرة، غرداية، الأغواط والجلفة.

- مجلس قضاء وهران يمتد اختصاصه الإقليمي إلى ولايات سيدي بلعباس، عين تموشنت، تلمسان، معسكر، مستغانم، غليزان، تيارت، الشلف، سعيدة، عين الدفلى وتيسمسيلت.

- مجلس قضاء قسنطينة يمتد اختصاصه الإقليمي إلى ولايات ميلة، سكيكدة، عنابه، الطارف، جيجل، أم البواقي، خنشلة، قالمة، سوق أهراس، تبسه، باتنة، بسكرة، سطيف، المسيلة وبرج بوعريريج.

- مجلس قضاء بشار يمتد اختصاصه الإقليمي إلى ولايات تندوف، النعامة، البيض، أدرار.

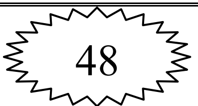
-مجلس قضاء ورقلة يمتد اختصاصه الإقليمي إلى ولايات الوادي، إيليزي، تمنراست.

2- غرف إدارية محلية مختصة بباقي المنازعات الإدارية من دعاوى البطلان، تفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية البلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية وكذا دعاوى القضاء الكامل، أي دعوى المسؤولية المدنية للدولة، الولاية، البلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، حسب نص م 2/7 ق.إ.م، هذه الغرف الإدارية يشمل اختصاصها اختصاص المجلس

1- حسب نص المادة 1/7 هذه المجالس هي: مجلس قضاء الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار ورقلة.

2- يتم ذكر المجلس عوضاً عن الغرفة في حين أن المقصود هو الغرفة الإدارية على اعتبار أن الغرفة الإدارية تقسيم من المجلس فيكفي ذكر هذا الأخير.

3- المرسوم التنفيذي 90-407 المؤرخ في 1990/12/22 ج ر رقم 56 لسنة 1990.



المتواجدة على مستواه ولقد نصت المادة 03 من المرسوم 90-407 المؤرخ في 1990/12/22 المذكور أعلاه على ذلك.

وبموجب هذا المرسوم تم إلغاء المادة "05" من المرسوم 86-107 المذكور أعلاه، الذي نص على إنشاء "20" غرفة إدارية، وعليه أصبحت كل المجالس والمحددة بـ31 مجلساً قضائياً تشتمل على غرفة إدارية مختصة بنظر المنازعات المنصوص عليها في م 2/7 ق.إ.م الواردة بموجب القانون 90-23 المذكور أعلاه.

نلاحظ أن المشرع ومن خلال الإصلاح الوارد بموجب القانون 90-23 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية، عمل على تكريس أفضل لمبدأ تقريب القضاء من المتقاضين إن كان ذلك من خلال رفع عدد الغرف الإدارية والتي أصبحت تعادل في هذه المرحلة عدد المجالس القضائية أو من خلال إعادة توزيع الاختصاص النوعي، فأصبحت هذه الغرف مختصة بنظر بعض المنازعات التي كانت حكراً على الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا آنذاك.

ولقد ثمَّنَ الأستاذ عمار بوضياف هذا الإصلاح واعتبره خطوة مهمة في تكريس العديد من المبادئ التي تخدم المتقاضين وتخفف عليهم تكاليف التقاضي.(1)

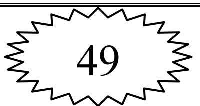
وفعلاً فإن هذا الإصلاح الأخير مكن المواطن من مخاصمة الإدارة في بعض القضايا "دعاوى الإلغاء" على مستوى محلي وجهوي، بعدما كان يضطر إلى التنقل للعاصمة من أجل رفع هذه الدعاوى، وهذا من شأنه أن يخفف الكثير من الأعباء ويوفر الكثير من الجهد والوقت.

كما أثنى الأستاذ مسعود شيهوب على هذا الإصلاح بالقول أنه مس المحاور الأساسية لنظام المنازعات الإدارية على مستوى الهيئات والإجراءات والاختصاص.(2)

لكن بالرغم من هذه الإصلاحات والتعديلات التي قام بها المشرع في هاته المرحلة والتي لا ننكر أهميتها، ورغم الملاحظات التي تصب في صالح هذا الإصلاح إلا أنه لم يسلم من النقد من طرف العديد من الباحثين.

1- د. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية 1962-2000، دار الريحانة للكتاب الجزائر، ط1، لسنة2000، مرجع سابق، ص46-47.

2- د. مسعود شيهوب المبادئ العامة للمنازعات الإدارية . الهيئات والإجراءات أمامها . المرجع السابق، ص189.



فالعديد منهم يرى بأن الإصلاح المعتمد في سنة 1990 لم يشكل الحل النهائي لإشكالات النظام القضائي الجزائري، خاصة في المادة الإدارية وفي ظل ذلك دعا الكثير إلى دفع ذلك الإصلاح إلى نهايته.

ومن أهم الانتقادات التي وجهت لذلك الإصلاح نذكر على وجه المثال:

هناك من يرى غياب[1]، الأساس والمعيار الذي بموجبه وزرع المشرع الاختصاص بين الغرف الإدارية الجهوية والمحلية، هذا الطرح لا يجانب الصواب، فما هي المبررات التي جعلت المشرع يسلك هذا الموقف، وخاصة إذا علمنا أنه ليس هناك فرق بين الغرفة الجهوية والمحلية لا من حيث التشكيل، فقضاة الغرف الجهوية لا يختلفون في التكوين عن قضاة الغرف المحلية بل لهم نفس التكوين مع جميع القضاة.

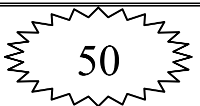
كما أن تلك الغرف لا تختلف عن بعضها البعض في الخبرة إذا تم استثناء الغرف الإدارية الثلاثة "الجزائر، قسنطينة ووهران".

ويرى أنصار هذا الطرح أنه كان من الأفضل منح الاختصاص الذي خص به المشرع الغرف الإدارية الجهوية لباقي الغرف الإدارية المحلية، وهذا تسهيلاً وتخفيفاً على المتقاضين ومن جهة أخرى نضمن من خلال ذلك سرعة التحقيق والبت في المنازعة، حيث أن هذا الأمر –توسيع الاختصاص– يجعل الغرفة الإدارية المحلية في موضع يمكنها من الإحاطة بكل ملابسات وظروف القرار المطعون فيه.

إن هذا الطرح لا يجانب الصواب إذ بأي منطق يضطر المتقاضي إلى التنقل خارج ولايته لمقاضاة هاته الأخيرة من جهة، ومن جهة أخرى يمكن لنا أن نتصور حجم المعاناة التي يمكن أن يواجهها المتقاضي من جراء مخاصمة ولايته.

كما نلاحظ أن بعض الغرف الجهوية يشمل اختصاصها ولايات عديدة وآهلة بالسكان في مقابل غرف جهوية أخرى يشمل اختصاصها ولايات محدودة وبكثافة سكانية أقل، هذا ما يؤدي إلى

1– د. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية 1962–2000، دار الريحانة للكتاب الجزائر، ط1، لسنة2000، المرجع السابق ، ص 47–48.



عدم التكافؤ في حجم القضايا المعروضة على مختلف الجهات القضائية الأمر الذي يؤثر على السير الحسن لمرفق القضاء.

إذن كان على المشرع أن يخطو خطوة أهم من ذلك، عندما رفع احتكار الغرفة الإدارية . آنذاك . على مستوى المحكمة العليا بنظر دعوى الإلغاء المتعلقة بقرارات الولايات وذلك بتمكين جميع الغرف الإدارية من نظر هذه الدعاوى.

هذا الحل إن اعتمد في حينه كان من شأنه أن يقرب القضاء من المتقاضين بشكل أفضل، كما أنه يشجع الموطن على اللجوء إلى القضاء في حالة المساس بحقوقه من طرف الإدارة.

إذ كيف لمواطن يقطن في ولاية غرداية ينتقل لمقاضاة هاته الأخيرة في الجزائر العاصمة، ومواطن يقطن بولاية تمنراست يتوجه لمقاضاة ولايته في ولاية ورقلة.

لنا أن نتخيل حجم المعاناة والمتاعب المادية والمعنوية التي تعترض طريق هذا المواطن، ألا يثقل هذا الأمر كاهل المواطن، الأمر الذي يدفعه إلى العزوف عن اللجوء إلى القضاء، وبالتالي ضياع حقوقه وتمادي الإدارة في خرق القانون.

إضافة إلى هذا أيهما أدرى بملابسات وظروف القرار المطعون فيه والصادر عن ولاية غرداية مثلا، هل الغرفة الإدارية للجزائر العاصمة أو الغرفة الإدارية على مستوى مجلس قضاء غرداية؟ لا شك أن هاته الأخيرة هي الإدرى بتلك الظروف والملابسات نظراً لقربها من الهيئة مصدرة هذا القرار.

كما يؤخذ على هذا الإصلاح المعتمد في سنة 1990، أن المشرع لم يحدد الجهات القضائية التي تفصل في قرارات البلديات التي تقع ضمن اختصاص المجالس القضائية الخمس، أي التي تشمل الغرف الإدارية الجهوية.

إلا أن بعض الباحثين يرون، بما أن الغرف الإدارية الجهوية خصها المشرع بقضايا أخطر وأهم فمن باب أولى أن تنظر في منازعات أقل خطورة.

كما أكد أصحاب هذا الطرح أن القول بخلاف ذلك من شأنه أن يضعنا أمام مشكل قانوني وهو تحديد الجهة المختصة بمنازعات البلديات، وخاصة إذا علمنا بأنه لا يمكن إنشاء أكثر من غرفة إدارية على مستوى نفس المجلس القضائي.[1]

ونظراً لهاته الإشكالات التي ميزت الإصلاح المستحدث سنة 1990 وعدم تمكن المشرع من الوصول إلى إصلاح جذري لنظام القضاء في الجزائر، وخاصة الهيئات القضائية الفاصلة في المنازعات ذات الطابع الإداري، فإن الكثير من الأساتذة والباحثين عمدوا إلى اقتراح العديد من الحلول كان يمكن للمشرع الاعتماد عليها وأخذها بعين الاعتبار في أي إصلاح قضائي في هذا المجال.

ومن خلال دراسة تلك الاقتراحات سنلاحظ أن جلها كان يهدف إلى محاولة إيجاد نظام قضائي – يفصل في المنازعات الإدارية – متكامل، يضمن العديد من المبادئ التي تقوم عليها الأنظمة القضائية.

فنجد الأستاذ مسعود شيهوب[2]، اقترح تحويل الغرف الجهوية إلى محاكم إدارية تصدر أحكاماً ابتدائية تستأنف أمام محكمة إدارية عليا كمرحلة انتقالية في انتظار إنشاء محاكم استئناف إدارية فيما بعد والتي تصبح صاحبة الولاية العامة، تنظر في جميع النزاعات الإدارية بما فيها قرارات الولاة مع الطعن في بعض القرارات المركزية.

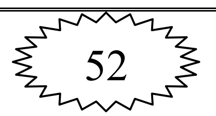
كما نجد الأستاذ عمار بوضياف[3]، يرى إمكانية تحويل الغرف الإدارية الجهوية إلى محاكم استئناف تنظر في الطعون الموجهة ضد قرارات الغرف الإدارية المحلية، وتصبح أحكام الغرف الإدارية الجهوية قابلة للطعن بالنقض أمام الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا.[4]

1- د. عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص220.

2- د. مسعود شيهوب . المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات امامها ج2 . المرجع السابق، ص190-191.

3- د. عمار بوضياف، القضاء الإداري بين نظام الوحدة والازدواجية، مرجع سابق، ص47.

4- هذه الاقتراحات كان قبل الإصلاح القضائي المعتمد بموجب دستور 1996 لذلك لا نجدها تتحدث عن الهيئات القضائية الإدارية المستحدثة بموجب هذا الإصلاح كمجلس الدولة.



نلاحظ تلك هذه الحلول كلها كانت تهدف إلى محاولة ضمان العديد من المبادئ المهمة، كتطابق جهات القضاء العادي مع جهات القضاء الفاصلة في المواد الإدارية وذلك من خلال ضمان جميع درجات التقاضي التي كانت غائبة في جميع الإصلاحات التي قام بها المشرع منذ الاستقلال مهملاً في ذلك تجارب الدول التي سبقت الجزائر في هذا المجال كفرنسا ومصر كما رأينا سابقاً.

كما كانت تهدف تلك الاقتراحات إلى ضمان الانتقال التدريجي من نظام موحد على مستوى الهيئات إلى نظام مزدوج عبر مرحلة انتقالية يتم خلالها اكتساب الغرف الإدارية الخبرة والتكوين في مجال المنازعات الإدارية قبل تحويلها إلى محاكم إدارية.

لكن هل المشرع الجزائري في ظل الإصلاح المعتمد بموجب دستور 1996 أخذ بعين الاعتبار هذه الاقتراحات والملاحظات لتجنب الطريق الشاق والطويل حتى يتمكن من الوصول إلى ما وصلت إليه الدول التي سبقت الجزائر في تبني نظام قضائي يضمن للجهات الفاصلة في النزاعات الإدارية مكانة وأطر قانونية تمكنها من محاكاة جهات القضاء العادي في ضمان مبدأ المشروعية, ومن خلال ذلك التكريس الفعلي لدولة القانون.

لأنه ومن خلال دراسة المراحل التي مرت بها الهيئات القضائية الابتدائية الفاصلة المنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري يتبين لنا بأن المشرع الجزائري لم يتمكن من تبني موقف واضح تجاه تلك الهيئات, كما سيتضح لنا من خلال دراسة طبيعة النظام القضائي الجزائري المعدل بموجب دستور 1996، عندما نحاول تكييف نظام الغرف الإدارية في الجزائر.

وهذا الغموض في تكييف النظام القضائي الجزائري راجع لعدم الاستفادة من تجارب الأنظمة الأخرى القريبة من النظام الجزائري وخاصة النظام الفرنسي باعتباره المرجع التاريخي للنظام الجزائري, وكذا النظام المصري باعتبارها من اول الدول العربية التي تمكنت من تبني نظام قضائي واضح.

وعليه كان من الأجدر بالمشرع الجزائري الاستفادة منهما، وبذلك يوفر الكثير من الجهد والوقت وكذا تجنب كثرة التعديلات التي كما رأينا لم تفلح إلى سنة 1990 في الوصول إلى نظام قضائي واضح.

وبالرغم من ذلك كانت هناك فرصة للمشرع الجزائري في سنة 1996 من خلال تعديل الدستور وكذا من خلال النصوص القانونية اللاحقة له في هذا المجال.

فهل استفادة المشرع من تجارب الدول الأخرى في هذا المجال؟، وهل تمكن من مراعاة مختلف الملاحظات التي تقدم بها الأساتذة، ومن ثم هل تفادى المشرع من خلال هذا الإصلاح مختلف السلبيات والعيوب التي ميزت جل الإصلاحات التي مست الهيئات القضائية الفاصلة في المنازعات الإدارية؟, ذلك ما سنستشفه من خلال دراسة الإصلاح المعتمد في سنة 1996, وكذا مختلف النصوص القانونية اللاحقة له والمتعلقة بالهيئات القضائية الفاصلة في المنازعات الإدارية.

رابعاً: طبيعة الغرفة الإدارية على مستوى المجالس القضائية وأثر ذلك على تكييف نظام القضاء في الجزائر.

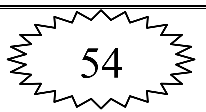
من خلال الدراسة السابقة يتضح لنا بأن المشرع الجزائري كان يهدف من سلسلة الإصلاحات على مستوى الغرف الإدارية بصفة عامة والغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية بشكل خاص، إلى تعزيز دور هاته الأخيرة في التنظيم القضائي الجزائري.

وهذا لأجل تقريب القضاء من المتقاضين ولفتح المجال أمام المواطن لمخاصمة الإدارة أمام القضاء وذلك بأقل التكاليف.

لكنه بالرغم من تلك التعديلات التي ما فتئ المشرع يدخلها على هاته الهيئات إلا أنه لم يتمكن من تبني نظام قضائي يمكن الاتفاق على تحديد طبيعته.

لذلك ذهب البعض إلى القول[1] (إن محاولة تصنيف نظام القضاء الجزائري بصفة عامة في هذه المرحلة . نظراً لغموض طبيعة الغرف الإدارية . ضمن نظام وحدة القضاء أو الازدواجية القضائية هي محاولة محكوم عليها بالفشل لأنها تستند إلى مقدمة واحدة تتمثل في إنكار وجود صورة أخرى للقضاء الإداري خارج تلك الصورتين.

1- د. حسن السيد بسيوني- دور القضاء في المنازعة الإدارية- دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر فرنسا الجزائر- عالم الكتاب 1981، ص104.



لكن السؤال الذي يمكن طرحه هو: هل النظام القضائي الجزائري يعرف القضاء الإداري أم ينكره، وإذا كان يعرفه فهل اقترب من القضاء الموحد أم القضاء المزدوج أو له صورة خاصة).

لقد تباينت آراء الباحثين في تحديد طبيعة الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية حيث يمكن تقسيم تلك الآراء إلى اتجاهين رئيسيين:

- الأول يعترف أنصاره بأن الغرفة الإدارية تمثل جهة قضاء إداري تفصل في المنازعات ذات الطابع الإداري وتطبيق قواعد القانون الإداري.
- الثاني لا يعترف أنصاره بأن الغرفة الإدارية تمثل جهة قضاء إداري وينكر هؤلائي بأن النظام القضائي في الجزائر عرف أصلا القضاء الإداري بأي شكل من الأشكال.

لذلك يمكن دراسة هذا الجزء من البحث وفق المحاور التالية:

1- الغرفة الإدارية شكل من أشكال القضاء الإداري.

لقد ظهرت عدة آراء تؤكد هذا التكييف لطبيعة الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية، يمكن اختصارها فيما يلي:

الرأي الأول(1)

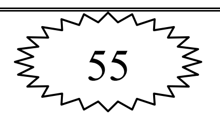
ذهب إلى القول بأن النظام القضائي الجزائري هو نظام يأخذ بمبدأ الازدواجية القضائية، بعبارة أخرى ان المشرع الجزائري يعترف بقضاء إداري مستقل ومنفصل عن القضاء العادي.

فالمشرع . حسب اصحاب هذا الرأي . خصص غرف إدارية مختصة بالفصل في المسائل الإدارية، كما أنه عرف المنازعة الإدارية من خلال نص المادة 7ق.إ.م، وبالتالي فهو يفرق بين المنازعة العادية والإدارية.

بالإضافة إلى أن المشرع خص المنازعة الإدارية بإجراءات خاصة.

وبذلك . يرى اصحاب هذا الرأي دائما. ان المشرع الجزائري يعترف بالقضاء الإداري.

1- د. حسن السيد بسيوني . المرجع السابق ، ص 104 .



الرأي الثاني:[1]

ذهب إلى القول بأن النظام القضائي الجزائري يقوم على وحدة قضائية وازدواجية المنازعات، بمعنى آخر أن انصار هذا الرأي يقرون بان المشرع الجزائري يعترف بالمنازعة الإدارية ويفصلها عن المنازعة العادية مع وجود وحدة في الهيكلة، فحسب أنصار هذا الرأي دائما فإنه إذا تم الاعتماد في تصنيف النظام القضائي الجزائري بناءا على هياكله فإن الوحدة لا يمكن التشكيك فيها فهو موحد الهيكلة والغرف الإدارية جزء من تلك الهيكلة الموحدة.

ولكن إذا تم النظر إلى الهيئة القضائية من حيث التنظيم أو على المستوى الوظيفي فإن هذه الغرف يطبق على مستواها القانون العام وفق الإجراءات الإدارية المتميزة، كما أنه لا يطبق نظام الإحالة الداخلية في حالة سوء توجيه الدعوى، وهذا كله يدل على فصل المنازعات.

الرأي الثالث[2]

يرى أنصاره بأنه يمكن وصف النظام القضائي الجزائري بأنه نظام وحدة القضاء والازدواجية القضائية بمعنى أن النظام القضائي الجزائري يتميز بوجود هيكل قضائي واحد.

أما الازدواجية القضائية فتتمثل من حيث السير، أي أن هناك إجراءات خاصة تطبق على المنازعة الإدارية ولا يمكن أن تطبق على المنازعة العادية، كما تتمثل الازدواجية القضائية –حسب أنصار هذا الطرح– كذلك في الصلاحيات المخولة للغرف الإدارية بالإضافة الى وجود قواعد تضمن توزيع الاختصاص بين الغرف الإدارية وباقي الهيئات القضائية الأخرى.

الرأي الرابع[3]

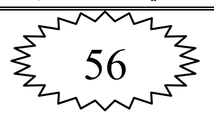
يرى انصاره بأنه يمكن وصف النظام القضائي الجزائري بأنه نظام وحدة القضاء المرن والمنطقي، فالمشرع الجزائري لم يطبق نظام وحدة القضاء والقانون بالمفهوم الأنجلوسكسوني الجامد والمطلق [4]، ويعتمد أنصار هذا الطرح في تبني هذا الموقف على وجود نظام الغرفة الإدارية داخل

1- يتزعمه د. أحمد محيو ، المنازعات الإدارية- ترجمة فائز أنحق وبيوض خالد ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 6 ،2005 ، ص67.

2- د. رشيد خلوفي –مجلس الدولة . مجلة الإدارة العدد 01 المجلد 09 صادرة ب1999 ، مرجع سابق ، ص59-60 .

3- د. عمار عوابدي، المرجع السابق ص173-174.

4- تعتبر انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية الدولتان الرائدتان في مجال نظام وحدة القضاء.



نظام وحدة القضاء والقانون، حيث تختص هذه الأخيرة بالفصل في المنازعات الإدارية مع تطبيق القواعد القانونية الموضوعية الاصلح للدعوى والمنازعة الإدارية.

كما أن هذه الغرف تخضع لمجموعة من الإجراءات القضائية الإدارية الخاصة والملائمة للدعوى والمنازعة الإدارية من جهة، كما تخضع تلك الغرف إلى احكام القواعد الأخرى من جهة ثانية.

كما يخص المشرع المنازعة الإدارية وضمن نفس قانون الإجراءات المدنية بإجراءات خاصة بها دون غيرها من المنازعات.

الرأي الخامس[1]

اتخذ أنصاره موقف وسط وهو القول أن النظام القضائي الجزائري هو نظام قضائي مختلط، أي يأخذ ببعض المبادئ من نظام وحدة القضاء والبعض الآخر من نظام القضاء المزدوج.

إن الآراء التي تمت دراستها أعلاه، بالرغم من أنها اختلفت في وصف النظام القضائي الجزائري، إلا أنها اتفقت على مبدأ واحد وهو أن الغرفة الإدارية تمثل شكلاً من أشكال القضاء الإداري.

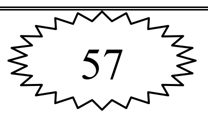
2- الغرفة الإدارية ليست شكلاً من أشكال القضاء الإداري.

لقد ظهر اتجاه يرفض فكرة أن المشرع الجزائري اعتمد نظام القضاء الإداري، فهو بالتالي يناقض كل تلك الآراء التي تمت دراستها آنفا، مفندا تلك الحجج التي اعتمد عليها أصحاب الاتجاه الأول كدليل قاطع لوصف نظام الغرف الإدارية بأنه من قبيل القضاء الإداري.[2]

فأصحاب هذا الاتجاه يعتبرون الغرفة الإدارية تقسيم داخل التنظيم الموحد يهدف إلى توزيع العمل القضائي فقط، ولا يعبر عن نية المشرع في تكريس القضاء الإداري، ولم تكن بأي حال من الأحوال الغرفة الإدارية تمثل المحاكم الإدارية الملغاة "المحاكم الثلاثة المورثة عن الاستعمار".

1- د. هنى موسى، طبيعة النظام القضائي الجزائري ومدى فعاليته في مراقبة الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 1985

2- د. رياض عيسى، ملاحظات حول تعديل قانون الإجراءات المدنية وأثرها على طبيعة الغرفة الإدارية في التنظيم القضائي الإداري، ملتقى قضاة الغرف الإدارية أيام 22-23-1990/12/24، ص 75، 76، 77، 78، 79.



فحسب انصار هذا الطرح فان المشرع الجزائري لم يميز بين المنازعة الإدارية والعادية كما هو الحال في نظام القضاء المزدوج، إنما أعطى تعريفاً عاما وشاملاً للمنازعة الإدارية في نص المادة 7ق.إ.م، فيكفي أن يكون أحد أطرافها –المنازعة– من بين الأشخاص المذكورين في نص المادة 7ق.إ.م لتكون تلك الغرف مختصة بنظرها.

لأنه بموجب هذا التعريف الواردة في نص المادة 7ق.إ.م يمكن أن تكون منازعة مدنية – حسب القانون الواجب التطبيق– وتختص بنظرها الغرف الإدارية.

كما يرفض أنصار هذا الاتجاه القول بان استقلالية الإجراءات المتبعة أمام الغرف الإدارية دليل على ازدواجية المنازعات، حيث ان تخصيص بعض القواعد الإجرائية للمنازعات المعروضة أمام الغرف الإدارية –حسب أنصار هذا الاتجاه– لا يضفى عليها الطابع الإداري هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن تلك الإجراءات توجد ضمن تشريع واحد ضمن باقي الإجراءات المدنية.

وبالتالي فإن تلك الإجراءات ما هي إلا استثناء فرضته اعتبارات عملية.

ويذهب أنصار هذا الاتجاه الى القول بأنه ليس وجود قواعد إجرائية مستقلة ومتميزة عن باقي الإجراءات هو الذي يضفي الطابع الإداري على المنازعة, ولكن العكس هو الصحيح فوصف المنازعة بالطابع الإداري هو الذي يقتضي تطبيق قواعد إجرائية مستقلة ومتميزة عن باقي الإجراءات العادية، أي أن تحديد طابع المنازعة يكون قبل تحديد نوع الإجراءات التي تخضع لها تلك المنازعة.

وعلى هذا الأساس ينتهي أنصار هذا الاتجاه إلى القول بان تخصيص المشرع بعض القواعد في قانون الإجراءات المدنية وتطبيقها على المنازعات المعروضة أمام الغرف الإدارية لا يضفي على هاته المنازعات الطابع الإداري.

كما يعتمد أنصار هذا الاتجاه في تبرير موقفهم بالقول أن الغرف الإدارية ليس لها القدرة القانونية إلا في تطبيق القانون, فحين أن القاضي الإداري اختصاصه تفسير وتطبيق القانون، كما أن اختصاصه يتعدى إلى إنشاء قواعد قانونية، لكن قاضي الغرف الإدارية هو قاضي يطبق القانون فقط.

بالإضافة إلى ذلك يرى أنصار هذا الاتجاه أن القول بان نظام الغرف الإدارية يعتبر شكل من أشكال القضاء الإداري يؤدى بناء إلى الوقوع في حلقة مفرغة، على اعتبار أن انصار الاتجاه الأول يبررون هذا الاستنتاج بناءا على أن الطبيعة الإدارية للمنازعة المعروضة أمام الغرف الإدارية هي نتيجة لخضوع تلك المنازعة للقانون الإداري.

لكن الواقع بعكس ذلك, فالقانون الإداري لا يمكن أن يطبق على المنازعة إلا إذا اتصفت بأنها ذات طابع إداري، حيث ان تطبيق القانون الإداري ما هو إلا نتيجة للطابع الإداري للمنازعة.

ويذهب انصار انكار وجود القضاء الإداري في الجزائر خلال المرحلة ما قبل 1996 إلى القول بأنه إذا تم تأييد الاتجاه الأول فانه لا يمكن تحديد طبيعة المنازعة الإدارية وتحديد القانون الواجب التطبيق عليها إلا على يد القاضي, وهذا لا يكون إلا إذا قام القاضي بتغيير الأوضاع التشريعية لموضوع ومحل المنازعة والقانون الواجب التطبيق عليها, وبالتالي استبدال المعيار التشريعي بمعيار قضائي مستمد من طبيعة المنازعة ذاتها, وعليه يصبح قاضي الغرفة الإدارية صانعا للقانون وليس مطبقا له, وهذا أمر يخالف مبدأ المشروعية.

ويصل أنصار هذا الاتجاه إلى نتيجة مفادها أن النظام القضائي الجزائري لم يعرف القضاء الإداري تحت أي وصف وبأي صفة, فالغرفة الإدارية ليست جهة قضاء إداري بل هي قسم من التنظيم الموحد تفصل في بعض منازعات الإدارة.

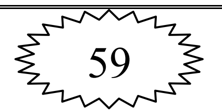
كما يرى أنصار هذا الاتجاه أن تلك الغرفة لا تنفرد بتطبيق القانون الإداري ولا تنحصر مهمتها في ذلك، وبناءاً على ذلك فهي من قبيل القضاء التطبيقي وليس الإنشائي.(1)

3- **تقييم نظام الغرف الإدارية المعتمد من طرف المشرع الجزائري.**

من خلال دراسة بعض الآراء فيما يخص تكييف طبيعة نظام الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية، يتضح لنا مدى الاختلاف الفقهي حول هذه الطبيعة.

فكما رأينا من خلال هذه الدراسة، فلقد ظهر فريقان أساسيان في هذا المجال:

1- د. رياض عيسى..المرجع السابق، ص 79.75.



فالأول اعترف بأن المشرع الجزائري اعتمد نظام القضاء الإداري لكن بشكل متميز وخاص، تميز به النظام القضائي الجزائري عن غيره من الأنظمة الأخرى، بالرغم من اختلاف انصار هذا الفريق في بعض النقاط التي لا تؤثر في النتيجة النهائية.

أما الفريق الثاني رفض تماما هذه الفكرة، وأنكر بأن المشرع الجزائري عرف التمييز بين المنازعة الإدارية والمنازعة العادية.

ولقد اعتمد كل فريق على مجموعة من الحجج لتبرير موقفه.

إن السبب في –اعتقادي– في هذا التباين والاختلاف الكبير بين الباحثين حول تكيف النظام القضائي الجزائري في هذه المرحلة هو غموض موقف المشرع في الأخذ بنظام واضح في هذا المجال، فالمشرع وكما رأينا ومن خلال المراحل التي مر بها النظام القضائي الجزائري منذ الاستقلال لم يأخذ بنظام قضائي معروف، فهو منذ البداية اعتمد طريقة غامضة في تنظيم الهيئات الفاصلة في منازعات الإدارة.

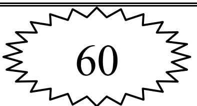
ففي بداية العهد بالاستقلال وجدنا أن المشرع الجزائري ونظراً للظروف السائدة آنذاك اضطر إلى العمل بالوضع الذي كان سائداً قبل الاستقلال ولو بصفة جزئية حيث استمر العمل بالمحاكم الإدارية الثلاثة في حين نجده أنشأ المجلس الأعلى كجهة قضائية عليا تعلو المحاكم الإدارية وجهات القضاء العادي على حد سواء، فهو اخذ بنظام الازدواجية على مستوى القاعدة وبنظام الوحدة على مستوى القمة.

ولقد وصف البعض هذا النظام في هاته المرحلة بأنه نظام ناقص لا يمكن تحديد طبيعته.(1)

وفي سنة 1965 أخذ المشرع بنظام الغرفة الإدارية التي زادت الوضع غموضاً، حيث لم يعد الأمر ينحصر في تكييف النظام القضائي الجزائري ضمن نظام وحدة القضاء أو ازدواجية القضاء بل تعدى الأمر إلى ما إذا كانت الغرفة الإدارية تمثل صورة لنظام القضاء الإداري أم لا ؟.

فكلا النظامين –وحدة القضاء وازدواجية القضاء– لهما عناصر أساسية يمكن أن تميزهما عن بعضهما، والمشرع كما سنلاحظ اخلط أو جمع بين عدة عناصر مختلفة من كلا النظامين.

1– د. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية–تنظيم وإختصاص– مرجع سابق، ص53.



ففي مجال هياكل القضاء نجد المشرع أخذ بنظام وحدة الهيكل وهذا منذ إصلاح 1965، فلقد أطر الهياكل القضائية في هيكلة واحدة تتمثل في المحكمة، المجلس القضائي والمحكمة العليا التي عوضت المجلس الأعلى.[1]

وأنشأ على مستوى المجالس القضائية، غرف إدارية تنظر في نزاعات ذات طابع معين، فهذه الغرف هي جزء من التقسيم الداخلي لتلك الهيئات فهي –الغرف– ليست مستقلة عن البناء الهيكلي لتلك الهيئات وهذا على عكس ما هو عليه الحال في نظام القضاء المزدوج.

كما أن تلك الغرف الإدارية لها نفس تنظيم باقي الغرف فهي وحسب المرسوم رقم 66-161 المؤرخ في 08 جوان 1966[2]، المتعلق بسير المحاكم والمجالس، فإن الغرف الإدارية تحكم بتشكيلة جماعية تضم مستشارين اثنين على الأقل ورئيس برتبة رئيس غرفة أو أحد أقدم المستشارين.

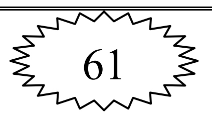
بالإضافة إلى هذا فالمشرع الجزائري لا يعرف التفرقة بين القاضي العادي والقاضي الإداري، فحسب القانون الأساسي للقضاء فإن المستشارين على مستوى الغرف الإدارية هم قضاة عاديون لهم خبرة.

فالمشرع لم يسن قانون خاص بالقضاة المشكلين للغرف الإدارية، فهم يخضعون لنفس القانون الأساسي الذي يخضع له القضاة الذين يفصلون على مستوى الغرف الأخرى على مستوى المجلس.

بل أكثر من ذلك فقضاة الغرف الإدارية يعينون بموجب قرار من رئيس المجلس في إطار الأمر السنوي الذي يعده عند افتتاح السنة القضائية والذي يوزع بموجبه مستشارو المجلس على جلساته وغرفه، وهذا دون التقيد بمعيار معين بل يمكن لرئيس المجلس أن يكلف المستشار الواحد بعضوية أكثر من غرفة، مثلا غرفة مدنية وإدارية في نفس الوقت وهذا حسب نص المادة 8 من المرسوم رقم 66-161 المذكور أعلاه والتي تنص صراحة على جواز استدعاء عضو غرفة للتداول في غرفة أخرى، وهذه الميزات من نظام وحدة القضاء.

1- أنشئت المحكمة العليا بموجب القانون 89-22 المؤرخ في 1989/12/12.

2- المرسوم رقم 66-161 المؤرخ في 08 جوان 1966.



إذاً فالقاضي الفاصل على مستوى الغرف الإدارية لا يتمتع بوضعية مميزة أو على الأقل مختلفة عن القاضي الفاصل في القضايا العادية، سواءً من حيث نظامه أو تكوينه في النظام القضائي الجزائري.

هذه بعض العناصر التي تميز نظام وحدة القضاء والتي أخذ بها المشرع الجزائري.

وفي مقابل هذا الوضع نجد المشرع الجزائري أخذ ببعض عناصر القضاء المزدوج وذلك من خلال:

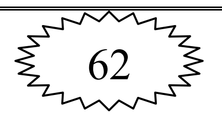
أن المشرع وضع تعريفا عاماً وشاملاً المنازعة الإدارية فهي تلك المنازعة التي يكون أحد أطرافها ضمن أحد الأشخاص المحددين في المادة 7 ق.إ.م، وعليه نرى أن المشرع كان دائما يعمل على الفصل بين المنازعات، ولو كان ذلك من خلال تعريف عام وشامل فهو أخذ بهذه المسألة متأثراً بنظام القضاء المزدوج، فهذا النظام هو الذي يعرف التمييز بين المنازعات ذات الطابع الإداري وغيرها من المنازعات العادية.

كما أن المشرع الجزائري إضافة إلى ذلك وعكس ما هو معمول به في نظام وحدة القضاء أخضع المنازعات أمام الغرف الإدارية إلى القانون العام بصفة عامة والإداري بشكل خاص، وهذه ميزة لنظام القضاء المزدوج والذي يفرق بين القانون المطبق على المنازعات الإدارية وغيرها من المنازعات العادية.

أما فيما يخص القواعد الإجرائية فنجد المشرع وبالرغم من أن الإجراءات القضائية جاءت ضمن تشريع واحد لكنه –المشرع– خص المنازعة المنظورة أما الغرف الإدارية ببعض القواعد المتميزة عن بقية الإجراءات الخاصة بالمنازعة العادية، والتي تضمنها قانون الإجراءات المدنية كالتظلم المسبق وميعاد رفع الدعوى "الطعن".

بالرغم من أن البعض[1]، يقول بأن تلك الإجراءات لا ترقى إلى درجة الانفصال والاستقلال وفرضت لاعتبارات عملية، لكن نقول مهما يكن فهي خاصة وتميز الدعاوى المرفوعة أمام الغرف الإدارية دون غيرها من الدعاوى، ولا يمكن تطبيقها إلا على المنازعة المنظورة أمام الغرف الإدارية.

1– د. رياض عيسى، المرجع السابق، ص77.



هذا الأمر عكس ما هو معمول به في نظام وحدة القضاء الذي لا يفرد إجراءات خاصة ولو كانت ضمن نفس التشريع، وإنما يطبق نفس الإجراءات على كامل المنازعات لأنه لا يفرق بين المنازعات.

إضافة إلى هذا كله فإن المشرع الجزائري لا يطبق نظام الإحالة الداخلية في حالة سوء توجيه الدعوى، كما هو عليه الحال في نظام وحدة القضاء ففي هذه الحالة ترفض الدعوى لعدم الاختصاص النوعي[1]، بعبارة أخرى أن المشرع كان يطبق قواعد الاختصاص النوعي وهذا لا يكون إلا إذا كان هناك تمييز بين المنازعات.

من خلال هذه اللمحة يمكن القول أن تحديد طبيعة الغرف الإدارية في النظام القضائي الجزائري وبالتالي تحديد طبيعة هذا الأخير، تعد مهمة صعبة وهذا ما يفسر الاختلاف بين الباحثين في ذلك، لكون أن المشرع أخلط كما تبين بين نظام وحدة القضاء وبين نظام ازدواجية القضاء، أي أنه استمد أسس النظام القضائي من النظامين الموحد والمزدوج.

فالمشرع الجزائري ربما كان يرغب من خلال هذا المسلك الأخذ والاستفادة من إيجابيات النظامين والجمع بينهما لكن كان الوضع عكس ذلك، فالأهداف المتوخاة من هذا النظام المعتمد والتي على رأسها تبسيط الإجراءات . والتي كانت محل اهتمام محرري الإصلاحات . لم تحقق.

بل ذهب البعض[2]، إلى القول أن نظام الغرف الإدارية استبعد مزايا نظام القضاء المزدوج كتخصص القضاة الذي يمكنهم من الاطلاع على خبايا المنازعة ذات الطابع الإداري واختلافها عن باقي المنازعات العادية مما يضمن الفعالية هذا من جهة.

ومن جهة أخرى أن نظام الغرف كرس جميع سلبيات نظام القضاء المزدوج كإشكاليات توزيع الاختصاص وبطء الإجراءات.

بل يذهب اصحاب هذا الرأي إلى أبعد من ذلك عند القول "ما هو الجدوى من إنشاء الغرف الإدارية إذا كان قضاتها عاديون لا يختلفون عن باقي القضاة في باقي الغرف".

1- د. سلامي عمور، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثالثة حقوق-جامعة الجزائر 2005-2006، ص09.

2- د. مسعود شيهوب . المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الهيئات والإجراءات أمامها ج2 ط3)، المرجع السابق، ج 2، ص193.

هذا التساؤل منطقي لكون أن من بين أهم عناصر القضاء الإداري هو وجود قضاة لهم الخبرة والتخصص ما يمكنهم من السيطرة على قانون إداري متميز وتقني جداً، فالقضاة العاديون لم يتلقوْا تكويناً متخصصاً في مجال القانون الإداري، وبالتالي احتمال تأثرهم بأسلوب معالجة القضايا العادية عند نظر المنازعات أمام الغرف الإدارية.(1)

إن نظام الغرف الإدارية السائد منذ إنشائه بموجب القانون رقم 65-278 المؤرخ في 1965/11/16، لم يحقق النتائج المرجوة منه فيما يخص الفصل في المنازعات ذات الطابع الإداري نظراً لعدم قدرة تلك الغرف على مواكبة تزايد عدد النزاعات بين الأفراد والإدارة لكون أن تلك الغرف ما هي إلا قسم ضمن المجالس القضائية وقضاتها قضاة عاديون لهم نفس مؤهلات ونفس تخصص قضاة بقية الغرف، حيث يضيف الأستاذ مسعود شيهوب أن المشرع الجزائري اعتمد نظام الغرف لتسهيل توزيع المهام بين القضاة، وليس لتخصص المنازعات الإدارية لكي يفصل فيها قاضٍ متخصص في شؤون القانون الإداري.(2)

إضافة إلى ذلك أن إمكانيات تلك الغرف من حيث هامش حرية القاضي كما هو معروف في نظام القضاء الإداري، لم تكن موجودة فلا يمكن له إنشاء قواعد قانونية وهي في حقيقة الأمر من المهام الأساسية للقاضي الإداري.

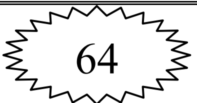
كما أن الإمكانيات البشرية لتلك الغرف لم تكن بالحجم الكافي لتغطية كامل التراب الوطني فهذا ما أدى إلى سوء توزيع الاختصاص الإقليمي لتلك الغرف وعدم توافق تلك الغرف مع عدد المجالس القضائية.

فلقد عرف عدد المجالس القضائية في الجزائر تزايدا إلى أن بلغ(48) مجلسا قضائيا بموجب القانون97-11 المؤرخ في 1997/03/19(3)، المتضمن التقسيم القضائي، حيث نصت المادة (01) منه " يحدث عبر مجموع التراب الوطني 48 مجلسا قضائيا ".

1- سنلاحظ أن نفس الوضع تم تكريسه عند تبني نظام القضاء المزدوج بموجب دستور 1996 نجد المشرع لم يهتم بتكوين خاص لقضاة المحاكم الإدارية.

2- مسعود شيهوب، نفس المرجع الآنف الذكر، ج 2، ص193.

3- القانون رقم 97-11 المؤرخ في 1997/03/19 ج ر رقم 15 سنة 1997 ص07.



لكن عدد الغرف الإدارية لم يعرف التناسب مع عدد تلك المجالس فبعدما كانت "03" غرف إدارية في اول اصلاح سنة 1965 ثم ارتفعت في 1986 الى "20" غرفة وبلغت "31" غرفة بحكم المادة 07 ق.ا.م التي عدلت بالقانون 90-23 المذكور أعلاه، إلا أن عدد الغرف لم يرتفع بعد ذلك بالرغم من إنشاء "48" مجلسا قضائيا.

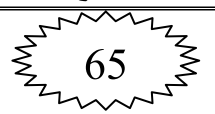
فحسب رأي الأستاذ خلوفي رشيد أنه وحسب نص المادة 07 ق.إ.م بنصها وفق ما جاء في القانون 23.90 يمكن القول أن عدد الغرف الإدارية مساوٍ لعدد المجالس القضائية "48".(1)

لكن الواقع أن بعض تلك الغرف لم يتم إنشائها كالغرفة الإدارية على مستوى مجلس قضاء النعامة مثلاً.

إن كل تلك الأسباب وغيرها أدت بالمشرع الجزائري إلى التدخل مجددا وإعادة النظر من جديد في النظام القضائي بصفة عامة والهيئات القضائية الإدارية الابتدائية بشكل خاص وذلك من خلال دستور 1996.

حيث حاول من خلال هذا الإصلاح الجديد تفادي جميع المساوي التي ميزت واتصف بها نظام الغرف الإدارية، فاعتمد المشرع بصريح العبارة نظام قضائي مزدوج سواءًا من خلال نصوص الدستور نفسه أو من خلال النصوص الأخرى التي تبنت هذا النظام, هذا على مستوى رغبة ونية المشرع لكن هل الواقع وكذا النصوص التنظيمية التي تحكم الهيئات القضائية الإدارية الابتدائية والتي ستعوض الغرف الإدارية كرست بشكل جيد هذا التوجه, أم أن هناك بعض المسائل التي لازالت تشكل نقاط ضعف لهذه الهيئات في تجسيد هذا النظام المستحدث؟.

1- د. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية-تنظيم وإختصاص- مرجع سابق، ص144.



المطلـــب الثـــانـــي

واقع المحــاكم الإداريــة في الجـزائر بعـد 1996

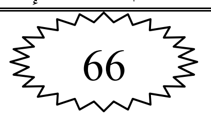
إن مصادقة الشعب الجزائري على دستور 1996 تعتبر نقطة تحول بالنسبة للنظام القضائي، حيث كان إحدى محاور التعديل الدستوري، فبعدما ساد نظام تميز بوحدة الهياكل منذ 1965، تبنى المشرع ومن خلال هذا الدستور نظام الازدواجية في مجال القضاء حسب نص المادة 152 منه، بهذا تمكن المشرع الجزائري من تجسيد الانفصال بين القضاء العادي والقضاء الفاصل في المادة الإدارية، حيث أصبح هذا الأخير يتشكل من مجلس الدولة إلى جانب المحاكم الإدارية[1] التي نحن بصدد دراستها.

إن هذا الموقف من المشرع يعتبر عودة للوضع الذي كان سائداً إبان الاحتلال الفرنسي وكذا خلال الفترة الانتقالية بين سنوات 1962-1965 ولو بصفة جزئية، حيث وكما درسنا سابقاً عرفت هذه الفترة الازدواجية على مستوى قاعدة الهرم القضائي والوحدة على مستوى قمته وذلك قبل تبني النظام القضائي الذي جاء بموجب الأمر 278/65 الصادر في 1965/11/16 والذي تبنى نظام وحدة القضاء ولو على مستوى الهياكل.

إن إحداث نظام قضائي مختص بنظر المنازعات الإدارية من شأنه أن يشكل ركيزة أساسية في تطوير مرفق العدالة والتمكين لتجسيد مبدأ المشروعية ودولة القانون، من خلال تحسين الوظائف القضائية بما يعود بالإيجاب على المتقاضي بشكل خاص وعلى كافة المواطنين بشكل عام، ومما لا شك فيه هو أن ثمة دوافع وأسباب جعلت المشرع يتبنى نظام القضاء المزدوج وأعتقد أنه من الضروري توضيح وفهم تلك الأسباب لأن دراستها تمكن من استيعاب مضمون هذا الإصلاح ونتائجه.

نشير الى أن البعض يرى أن المشرع الجزائري لم يبرر هذا الإصلاح القضائي بشكل كاف سواءاً على مستوى القانون العضوي 98-01 المتضمن تنظيم مجلس الدولة أو على مستوى القانون 98-02 المتضمن تنظيم المحاكم الإدارية، ويؤكد أنصار هذا الرأي أن هذا الموقف من المشرع غير

1- نص المادة 152 من الدستور ، لم تذكر صراحة عبارة المحاكم الإدارية وإنما ذكرت عبارة جهات قضائية إدارية.



صائب، إذ كان من الأفضل عرض أسباب هذا الإصلاح[1] ، وعلى هذا الأساس سأعتمد على اجتهادات وأقوال الباحثين في توضيح أسباب ودوافع هذا الإصلاح.

الفرع الأول

أسباب ودوافع الإصلاح القضائي المعتمد بموجب دستور 1996

لقد تعددت آراء الباحثين في تحديد أسباب ودوافع هذا الإصلاح الذي تبناه المشرع الجزائري في تنظيم الجهاز القضائي بعد سنة 1996 فهناك[2] من يرجع هذا التحول إلى أسباب تاريخية ويجعل من الإرث القانوني الذي ورثته الجزائر بعد الاستقلال سبباً في هذا الإصلاح الأخير، حيث تم التأثر بذلك الإرث، بل يذهب انصار هذا القول إلى أنه حتى في ظل النظام السابق (نظام الغرف الإدارية) تأثر المشرع بهذا الإرث، حيث نجد انه أفرد للمنازعة الإدارية نوع من الخصوصية.

لا ننكر أن المشرع الجزائري متأثر بالمشرع الفرنسي في العديد من مجالات القانون، لكن لا يمكن أن يكون هذا السبب هو الدافع الوحيد في هذا التحول.

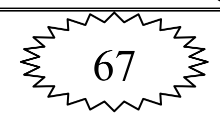
فريق آخر[3] يرجع هذا الإصلاح إلى أسباب موضوعية دفعت بالمشرع الجزائري لتبني نظام قضائي إداري مستقل عن النظام القضائي العادي ويحصرها:

1- تزايد المنازعات الإدارية ويرجع ذلك لكثرة عدد الإدارات سواءً على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي هذا من جهة، ومن جهة أخرى تخلص المواطنين في السنوات الأخيرة من عقدة الخوف من الإدارة والذي كان سبباً في عزوفهم عن مقاضاتها، كل هذه العوامل حسب انصار هذا الطرح لا شك أنها أدت إلى ارتفاع في عدد القضايا الإدارية خاصة بعد أن تبنت الجزائر التعددية الحزبية بموجب دستور 1989، الأمر الذي كرس العديد من المبادئ منها حرية الرأي وحرية التعبير، كل هذه المعطيات لا شك حقيقة أنها تؤثر في مستوى عدد النزاعات الإدارية.

1- د. زغداوي محمد "ملاحظات حول النظام القضائي الإداري المستحدث" مجلة العلوم الإنسانية ، ع10، ديسمبر 1998 -منشورات جامعة منتوري- قسنطينة الجزائر ، ص113-125.

2- د. محمد زغداوي ، مرجع سابق ، ص113-125.

3- د. عمار بوضياف ، النظام القضائي الجزائري ، مرجع سابق ، ص222-225.



-2 عدم تحكم القاضي العادي في فنيات المنازعة الإدارية، فكما هو معلوم كان يفصل في المنازعة الإدارية قاضٍ عادي وهذا الوضع من شأنه أن يؤثر على مبدأ المشروعية في حد ذاته حيث أن هذا القاضي قد يستعمل معارفه في مجال القانون الخاص لحل نزاع ذو طابع إداري وبالتالي قد يتداخل القانون العام بالقانون الخاص رغم ما بينهما من اختلاف.

إضافة إلى الاختلاف بين القانونين فإن المنازعة الإدارية تختلف عن غيرها من المنازعات الأخرى سواءً من حيث أطرافها أو من حيث موضوعها كونها تتعلق بالمصلحة العامة.

كما أن دور القاضي الإداري يختلف عن دور القاضي العادي، حيث أن الأول يعتبر منشئ للقواعد القانونية في حين أن القاضي العادي هو قاض تطبيقي يعمل في حدود النصوص القانونية.

-3 اختلاف المنازعة الإدارية عن غيرها من المنازعات فيما يخص الزمن المخصص للفصل فيها، حيث أن زمن الفصل في المنازعة الإدارية يستغرق وقتاً طويلاً بسبب الدور الذي يلعبه القاضي الإداري في إنشاء القاعدة القانونية –على عكس نظيره في القضاء العدلي– وما يستلزم من زمن لأجل إبداع تلك القاعدة القانونية ومن ثم تطبيقها على النزاع المعروض.

كل هذه الأسباب في نظر اصحاب هذه التبريرات تقتضي أن يستقل القاضي الإداري على جهة القضاء العدلي، لكون هذا الأخير قد يجهل وضع الإدارة هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن هذا الفصل يؤدي إلى ضمان مبدأ التخصص للقضاة وما ينتج عنه من تعمق القاضي أكثر في فرع معين من المنازعات، وبالتالي إلمامه بهذا الفرع لأنه يستحيل أن يلم القاضي بجميع فروع القانون، كما أن تخصص القاضي في نوع معين من المنازعات يمكنه من تتبع حركة الاجتهاد القضائي بشأن تلك المنازعات.

هذا الوضع يؤدي إلى ضمان الفعالية في العمل القضائي وكذا تمكين القاضي من تقديم مردودية أفضل، لأن تخصص القاضي في نوع معين من فروع القضاء مسألة من شأنها أن تؤدي إلى تمكين القاضي من اكتساب تأهيلاً كبيراً في نوع معين من النصوص القانونية وكذا تعمقه في الدراسات الفقهية.

يمكن القول أن المشرع الجزائري ومن خلال قيامه بفصل الهيئات القضائية الفاصلة في المواد الإدارية عن غيرها من الهيئات القضائية العادية كان يحاول ضمان استقلالية القضاة الفاصلون في المواد الإدارية هيكليا وبالتالي ضمان تخصصهم في نوع معين من المنازعات حتى يتمكن هؤلاء من تقديم مردودية أفضل كل في مجاله.

كما ذهب فريق آخر من الباحثين إلى تبرير الإصلاح القضائي الأخير الى توفر الجانب البشري حيث أن الجزائر وبعد مدة من الاستقلال تمكنت إلى حد ما من تجاوز عقبة قلة الإطار البشري التي كانت تعاني منها في السنوات الأولى للاستقلال، فقد التحق بالمؤسسة القضائية مئات بل آلاف القضاة قدرها البعض[1] حتى فيفري 2007 إلى حوالي 3225 قاضي بعدما كانت تقدر في سنة 1998[2] بحوالي 2364 قاض، إن هذا الوضع من شأنه أن يحفز المشرع للفصل بين الهيئات القضائية الفاصلة في المنازعات الإدارية عن غيرها من هيئات القضاء العادي، كما أن هناك أسباب علمية وقانونية، حيث أن الهيئات الفاصلة في المواد الإدارية بشكلها الذي كان معمول به في ظل النظام القضائي المعدل يشمل مجموعة من العراقيل الإجرائية والقانونية , الأمر الذي أدى بالمشرع – حسب أنصار هذا الطرح[3]- إلى ضرورة إيجاد قواعد اختصاص نوعي من أجل التمييز بين المنازعة الإدارية والمنازعة العادية.

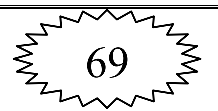
كما أن تلك العقبات التي كانت تشتمل عليها الهيئات القضائية الفاصلة في المنازعة الإدارية في ظل النظام القضائي المعدل – حسب أنصار هذا الطرح دائما – أدت بالمشرع إلى تبني بعض الإجراءات الخاصة بالمنازعة الإدارية ضمن قانون الإجراءات المدنية الملغى تضع الإدارة في موضع امتياز تجاه الأفراد وعليه كان هذا الإصلاح أكثر من ضرورة لإزالة تلك العراقيل.

ما يمكن قوله في هذا المجال أن تلك الأسباب تجتمع في تبرير توجه المشرع الجزائري من خلال دستور 1996 إلى تبني نظام قضائي مزدوج، بل أكثر من ذلك يمكن جمعها –الأسباب- قي

1- أنظر جريدة الشروق اليومية الجزائرية ، مقال لغنية قمراوي – القضاة يطالبون بمقاضاة المواطنين الذين يتهمونهم باطلا – ليوم فيفري 2007 ،ص3.

2- د.عمار بوضياف . القضاء الإداري بين نظام الوحدة والازدواجية، مرجع سابق ص 63.

3- د. محمد زغداوي . مرجع سابق ص 113-125.



سبب محوري والمتمثل في العيوب التي كانت تميز النظام القضائي الجزائري في المرحلة السابقة وتتضح تلك العيوب من خلال:

– عدم تبني المشرع الجزائري نظاماً قضائياً واضحاً وجلياً يعمل إما على وضع الإدارة في مرتبة واحدة مع الأفراد الطبيعيين ومن ثم تطبيق القانون الخاص على الجميع وإما تبني نظام قضائي يضع الإدارة في موضع امتياز وما ينتج عنه من فصل بين المنازعات، وبالتالي تطبيق القانون الإداري على المنازعة الإدارية والقانون الخاص على المنازعة العادية.

–عدم قدرة الهيئات القضائية الفاصلة في المنازعات الإدارية في ظل النظام القضائي السابق (الغرف الإدارية) على مواكبة تطور مكانة المنازعة الإدارية، نظراً لقلة الإمكانات المادية والقانونية التي كان يجب أن تتوفر عليها تلك الهيئات مقارنة بالمهمة المنوطة بها.

بالإضافة الى أنه من غير المعقول أن تشهد جميع المؤسسات في الدولة إصلاحات تماشياً والتطورات على جميع الأصعدة ولا يمس الإصلاح أهم جهاز، ألا وهو الجهاز القضائي لذلك يعتبر هذا الإصلاح حسب اعتقادي نتيجة منطقية تجسد رغبة المشرع في تطوير البناء القانوني من أجل مواكبة المجتمع وكذا سد الثغرات والنقائص التي كانت تميز المراحل السابقة والتي استغلها الباحثون لتوجيه النقد للنظام القضائي الجزائري، لذلك كان على المشرع أن يتدخل من جديد لإحداث هذا التغيير النوعي على مرفق على درجة كبيرة من الأهمية، ومن خلال هذا الإصلاح أصبح القضاء الإداري في الجزائر يتشكل من مجلس الدولة والمحاكم الإدارية وما يهمنا بالدرجة الأولى في هذه الدراسة هو الإصلاحات التي وردت على مستوى الهيئات القضائية الإدارية الابتدائية ومدى استجابة تلك الإصلاحات للنقائص والاختلالات التي جاء الإصلاح من أجل تداركها، هذا ما سنكتشفه من خلال هذا الجانب من البحث.

الفرع الثانـي

الإطار القانـونـي للمحـاكم الإداريـة

لقد خص المشرع الجزائري المحاكم الإداريـة المنشئة بموجب الإصـلاح القضـائي الذي تبنـى نظام القضـاء المزدوج من خـلال نص دستور 1996، بالعديد من النصوص المنظمة لها ابتداءً من نصوص الدستور نفسه إلى نصوص قانونية ذات طابع تشريعي انتهاءًا بنصوص تنظيمية.

فهل تمكن المشرع من خلال هذا الإطار القانوني الذي خص به تلك المحاكم من الإلمام بالجوانب الأساسية التي كان ينبغي معالجتها.

<u>أولاً /</u> الأسـاس الدستـوري للمحـاكم الإداريـة

يعتبر الدستور أسمى القوانين داخل الدولة وأول مصدر من مصادر الشرعية وهو يأتي في هرم النصـوص التشـريعية والتنظيميـة، حيـث يـنظم مجمـل السـلطات العامـة كمـا أنـه يعمـل علـى تحديـد اختصاصها.

ومن خلال دستور 1996 أصبحت المحاكم الإدارية قاعدة هرم القضـاء الإداري، حسب نص المادة 152 منه والتي تبنت صراحة على صعيد التنظيم القضائي مبدأ ازدواجية القضـاء.

فمن خـلال هذه المـادة تستمد المحـاكم الإداريـة وجودهـا القـانوني، حيـث تـنص علـى "يؤسـس مجلـس دولـة كهيئـة مقومـة لأعمـال الجهـات القضـائية الإداريـة" فهذه المـادة أعلنـت عن إنشـاء هاتـه المحاكم الإدارية والتـي أصبحت تمثل أدنـى درجات التقاضـي فيما يخص الجهات القضـائية الفاصلة في المادة الإدارية، حيث تعد إحدى الجهات القضـائية التـي يتم الطعن أمامها في قرارات السلطات الإدارية حسب نص م 143 من الدستور.

لكن ما يمكن ملاحظته أن نص المادة 152 المذكورة أعلاه لم ينص بصريح العبارة على تلك المحاكم الإدارية، ولكن اكتفت بالإشارة إلى الجهات القضـائية الإداريـة التـي يعمل مجلس الدولـة علـى تقييم أعمالها باعتباره أعلى هيئة قضائية إدارية.

فإذا ما قارنا هذا بجهات القضاء العادي نجد أن المؤسس الدستوري وحسب نفس المادة ذكر بصريح العبارة بأن المحاكم تعتبر جهات قضـائية ابتدائيـة فـي القضـاء العـادي، لذلك يطرح التساؤل

عن سبب هذا الاختلاف وخاصة أن الهيئتين تعتبران في نفس درجة الترتيب أي أنهما قاعدتي الهرمين القضائيين الإداري والعادي.

يمكن القول أن هذا الوضع جاء نتيجة الى أن مجلس الدولة يُقَوِّمُ أعمال هيئات أخرى غير المحاكم الإدارية مثل مجلس المحاسبة لذلك لم تذكر المحاكم الإدارية بصريح العبارة في نص المادة 152 من الدستور.

<u>ثانيا /</u> الأساس التشريعي للمحاكم الإدارية.

يمكن أن نجمل ضمن هذه النقطة مجموعة من النصوص القانونية التي تخص مباشرة تنظيم المحاكم الإدارية، إضافة إلى مجموعة أخرى من النصوص القانونية التي تحكم تلك المحاكم بصفة غير مباشرة.

الأساس التشريعي المباشر (القانون 98-02)

يعتبر القانون 98-02 المؤرخ في 30 مارس 1998 المذكور أعلاه والمتعلق بالمحاكم الإدارية النص التشريعي الأول الذي ينظم تلك المحاكم بصفة أساسية وهو الإطار التشريعي المباشر.

لكن أعتقد أنه من الضروري وقبل دراسة محتوى هذا القانون إثارة بعض الملاحظات حول صيغة هذا النص وكذا بعض المفردات الأساسية فيه.

أ) تقييم القانون 98-02 من حيث طبيعته وقيمته:

هذا النص المذكور أعلاه جاء تطبيقاً للفقرة 06 من المادة 122 من الدستور، حيث أنه وبموجب هذه الفقرة يقوم البرلمان بالتشريع فيما يخص التنظيم القضائي، ولقد جاء في هذه الأخيرة "يشرع البرلمان .... في القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية" ولقد جاءت المادة 123 من الدستور مكملة للمادة 122 المذكورة أعلاه حيث جاء في فقرتها الخامسة " أن البرلمان يشرع بقوانين عضوية فيما يخص التنظيم القضائي".

فبالرجوع إلى نص المادتين نجد أن التشريع في مجال التنظيم القضائي يكون من طرف البرلمان وأن هذا التشريع يجب أن يكون بموجب قوانين عضوية.[1]، مع ذلك فإن نص القانون 98-02 جاء بموجب قانون عادي بالرغم من أنه يتعلق بالتنظيم القضائي وهذا عكس ما جاء به الدستور، لذلك نتساءل عن مدى دستورية هذا النص.

ولذات السبب تساءل البعض[2]، إلى أي مدى يتماشى هذا النص القانوني مع ما جاء في دستور 1996.

ما يمكن قوله في هذه المسألة أنه كان ينبغي على المشرع أن ينظم المحاكم الإدارية بقانون عضوي وليس بقانون عادي عملا بالمادتين 122، 123 من الدستور، لأنه وكما رأينا فإن المادة 122 نصت على أن التشريع فيما يخص التنظيم القضائي من اختصاصات البرلمان من جهة، ومن جهة أخرى وحسب نص المادة 123 فإنه يجب أن يكون التشريع في هذا المجال بموجب قانون عضوي وليس بقانون عادي، وبما أن المحاكم الإدارية جزء لا يتجزءا من التنظيم القضائي الإداري الجزائري بعد سنة 1996 كان من المفروض تنظمها بقانون عضوي كما هو الحال بالنسبة لمجلس الدولة، ولقد اكد البعض هذا القول.[3]

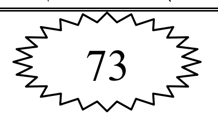
ب) ملاحظات شكلية حول نص القانون 98-02.

يمكن تسجيل بعض الملاحظات الشكلية حول نص القانون 98-02 المذكور أعلاه، فلقد وردت بعض المصطلحات ضمن نصوص مواده غامضة اثارت جدلاً كبير بين الباحثين فيما يخص المقصود منها.

1- جاء دستور 1996 مميزاً لنوعين من النصوص التشريعية -قوانين عضوية ، وقوانين عادية- فالقانون العضوي يختلف عن القانون العادي من حيث أن مجالاته (القانون العضوي) محدودة بنص المادة 123 من الدستور ، وكذا أن شروط المصادقة عليه تختلف ، حيث يجب أن تكون بالأغلبية المطلقة للنواب (50+1) على مستوى المجلس الشعبي الوطني وبأغلبية (4/3) ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة ، إضافة إلى هذا فإن القانون العضوي يخضع لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره ، أما القانون العادي فلا يخضع لهاته الشروط . أنظر م 123 من الدستور . هذه هي أهم الفروقات بين القانونين .

2- د. رشيد خلوفي ، القضاء بعد 1996 إصلاح قضائي أم مجرد تغيير هيكلة ، مجلة الإدارة ، المجلد 10، ع 01 ، سنة 2000 ، ص49 .

3- د. محمد الصغير بعلي ، المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية) ، دار العلوم للنشر والتوزيع-الجزائر ، سنة 2005 ، ص33 .



أولاً / بالرجوع لنص المادة الأولى من القانون المذكور أعلاه نجد عبارة "جهات قضائية للقانون العام" هذه العبارة أثارت جدلاً كبيراً خاصة قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الأخير، فتساءل البعض عن المقصود بهذه العبارة فهل تعني تطبيق القانون العام (القانون الإداري والمنازعات الإدارية) على مستوى هذه المحاكم.

فند بعض الباحثين هذا الطرح بقولهم[1] "إن هذا الطرح غير صحيح لأن المادة الأولى من قانون الإجراءات تستعمل نفس العبارات بالنسبة للمحاكم العادية الشيء الذي يبعد فكرة الإشارة إلى فرع من فروع القانون".

إن استعمال عبارة –قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الأخير دائماً– "القانون العام" في المادة الأولى من قانون الإجراءات المدنية "الملغى" عند الحديث عن المحاكم العادية ينفي فكرة أن المشرع كان يعبر بتلك العبارة عن القانون الإداري والمنازعات الإدارية وإلا لما كان استعملها في مجال القانون العادي.

ولتفسير هذا الوضع الغامض من المشرع ذهب البعض إلى النص بصيغته باللغة الفرنسية، وبالعودة إلى الصيغة الفرنسية لنص المادة نجد عبارة "جهات قضائية للقانون العام" تقابلها عبارة"juridiction de droit commun"

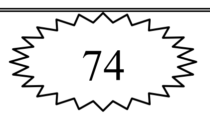
يقول الأستاذ خلوفي رشيد[2] في هذه المسألة، "أن المشرع الجزائري استعمل هذا المصطلح الذي كان يقصد من خلاله درجة وضعية اختصاص جهة قضائية وليس القصد من هذه العبارة تحديد فرع من فروع القانون, فهذه العبارة تعني أن الجهة القضائية المعبرة عن اختصاصها بهذه الطريقة هي ذات اختصاص عام عكس الاختصاص المحدد". [3]

وتفاديا للبس والغموض يقترح الأستاذ خلوفي أن تستبدل عبارة "جهات قضائية للقانون العام" بعبارة "جهات قضائية ذات الولاية العامة أو الاختصاص العام" وعليه تصبح المادة الأولى من القانون98-02 على ذلك النحو.

1- د. رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية – تنظيم وإختصاص- ص211 ، مرجع سابق

2- رشيد خلوفي، المصدر الآنف الذكر ، ص212-213.

3- فمثلا مجلس الدولة له اختصاص محدد "competence d’attribution" بموجب المواد 09 ، 10 من القانون 98-01 المذكور أعلاه.



ولقد ذهب الأستاذ سلامي عمور[1] إلى نفس الطرح، حيث يرى أن المشرع قام بتوظيف خاطئ للمصطلحات عندما حدد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية فهو يرى أن عبارة"....جهات قضائية للقانون العام" يقصد بها أنها صاحبة الولاية العامة أو الاختصاص العام بالفصل في المنازعات الإدارية.

ما يمكن قوله أن الاستعمال غير الدقيق للمصطلحات من شأنه أن يفرغ النصوص من محتواها، الأمر الذي لا يساعد على تكريس المعنى المقصود من ذلك النص.

وعموما فإن هذا الوضع لم يعد بالشدة التي كان عليها قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الأخير، من خلال نص المادة رقم (23)[2] منه المحددة للاختصاص النوعي لمحاكم القضاء العادي، حيث استبدلت عبارة "الجهات القضائية الخاصة بالقانون العام" بعبارةٌ ذات الاختصاص العام".

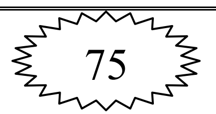
إن هذا الموقف من شأنه أن ينهي هذا الجدل ويزيل اللبس والغموض الذي أحدثته هذه العبارة.

ومن خلال الوضع الجديد يمكن القول إن عبارة "جهات قضائية للقانون العام" الواردة في نص المادة الأولى من القانون 98-02 ، تؤدي إلى حد ما معناه أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في مادة المنازعات الإدارية وخاصة أن القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية وفي نص المادة 800 منه نص بصريح العبارة –وهذا عكس نص المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية التي لم تأتي بهذه الصيغة– أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في مادة المنازعات الإدارية.

<u>ثانيا/</u> نجد أن المشرع في إطار نص القانون 98-02 استعمل لفظ "حكم" في اوضاع ومواقع مختلفة، فتارة نجد لفظ "أحكام" في عنوان الفصل الأول منه والذي يضم "المبادئ العامة" التي تحكم تلك المحاكم وهو بهذا يقصد بلفظ "أحكام" المبادئ العامة".

1- د. سلامي عمور، مرجع سابق، ص18 .

2- نص المادة رقم 32 ق.إ.م.إ "المحكمة هي الجهة القضائية ذات الاختصاص العام.........."



ومن جهة أخرى نفس اللفظ – أحكام– نجد أن المشرع يقصد به "القواعد العامة"، فمن خلال م 1/2 من القانون 98–02 أحال على قانون الإجراءات المدنية وهو الذي يمثل القواعد العامة فيما يخص الإجراءات القضائية.[1]

كما نجد المشرع استعمل نفس اللفظ للتعبير عن القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية.

ان هذا الخلط في استعمال المصطلحات من شأنه أن يؤثر على فعالية هذا القانون وعلى هذا الأساس دعا بعض الباحثين[2]، إلى ضرورة استعمال المصطلحات بدقة أكثر لإزالة أي لبس أو غموض قد ينتج عن ذلك الخلط وذلك باستبدال كلمة "أحكام" بكلمة "مبادئي" في عنوان الفصل الأول ليصبح "المبادئ العامة" بدل "أحكام عامة" واستبدال كلمة "أحكام" في نص المادة 1/2 بكلمة "قواعد" وفي المقابل الإبقاء على مصطلح "أحكام" في م 2/2 من القانون 98–02 للتعبير عن قرارات المحكمة الإدارية.

إن هذه الاقتراحات كلها من شأنها أن تساهم في دقة نصوص القانون 98–02 وإزالة الغموض.

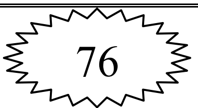
لكن ما يمكن ملاحظته إضافة لذلك هو التناقض الحاصل بين نصوص القانون98–02 والقانون 98–01 المتعلق بمجلس الدولة.

فبالرجوع لنص المادة 2/2 وكذا المادة 1/3 من القانون 98–02 نجد أن المشرع نص على أن المحاكم الإدارية تصدر أحكاماً لكن في المقابل نجد في نص المادة 10 من القانون 98–01 المذكور أعلاه[3]، استعمل مصطلح قرارات المحاكم الإدارية وهنا يتجلى عدم التنسيق بين النصوص القانونية التي تنظم هيكل قضائي واحد، لذلك ينبغي إزالة هذا التناقض باعتماد لفظ "أحكام المحاكم الإدارية" بدل "قرارات" وهذا تماشيا مع المقترح أعلاه في هذا الخصوص وكذا تماشيا مع العبارات

1– هذا الكلام دائما قبل إلغاء قانون الإجراءات المدنية وتطبيق القانون الجديد.

2– د. رشيد خلوفي .قانون المنازعات الإدارية.–تنظيم وإختصاص–مرجع سابق ، ص213 .

3– نص المادة "10" من القانون 98–01 المؤرخ في 1998/05/30 تنص "يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".



المستعملة في نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد المتعلقة بهذا الوضع لكونها جاءت تستعمل لفظ "أحكام" بدل "قرارات".

وخلاصة القول أن الاهتمام بدقة النصوص القانونية وذلك من خلال استعمال المصطلحات المناسبة والملائمة وكذا ضمان التنسيق بين مختلف تلك النصوص من شأنه أن يجنبنا الكثير من اللبس والغموض وبالتالي عدم الوقوع في متاهات التأويل، فكلما كانت مصطلحات النص القانوني دقيقة كلما سهل فهم المقصود منه وكلما أدى ذلك النص الهدف المرجو منه، لذلك نجد أن تلك الملاحظات المقدمة حول هذا النص القانوني من طرف الباحثين هي ملاحظات قيمة من الأحسن أخذها بعين الاعتبار حتى تخدم تلك النصوص الأغراض التي صدرت من أجلها.

ج) قراءة في أحكام القانون 98-02.

إن مضمون القانون 98-02 لا يعكس أهمية الموضوع الذي ينظمه فالمحاكم الإدارية تعتبر هيئة أساسية في التنظيم القضائي الجزائري بعد صدور دستور 1996، على اعتبار أنه جاء مقتضباً ومختصراً، الأمر الذي من شأنه أن يخل بالغرض الذي شرع من أجله، حيث أنه وبالعودة إلى هذا النص نجده يحوي عشرة مواد فقط، وبعبارة أدق يحوي سبعة "7" مواد أساسية مصنفة في فصلين:

- الأول يتعلق بأحكام عامة وذلك في مادتين والثاني يتعلق بتنظيم وتشكيل تلك المحاكم وهذا ضمن 05 مواد، أما في باقي المواد الثلاثة فهي أحكام انتقالية فقط.

ان هذا الاقتضاب في مواد هذا النص القانوني لا يعكس الدور المهم الذي ستلعبه تلك المحاكم الإدارية باعتبارها هيئة قضائية ذات الولاية العامة في المادة الإدارية، كما تنص مواد هذا القانون.

ونظراً لهذا الموقف غير المفهوم من المشرع الجزائري، فقد وقف العديد من الأساتذة على هذه النقطة السلبية التي تميز هذا النص.

فنجد الأستاذ سلامي عمور[1], ذهب إلى القول أن هذا النص لا يعكس بصفة جلية الدور الأساسي والمهم للمحاكم الإدارية نظرا لأنه جاء نحيفا جداً.

كما يرى الأستاذ خلوفي رشيد[2]، في هذا الخصوص انه بالرغم من أن عدد مواد أي نص قانوني لا يعد معيارا لتقدير نوعية المواضيع المنظمة من خلاله لكن يرى بأن مضمون القانون 98-02 لا يحقق الهدف.

إضافة لهذا فإن من أهم النقاط التي يمكن تسجيلها حول هذا النص القانوني أن اغلب مواده تتميز بالإحالة، فنجد المادة 02، 08 كلها مواد تحيل على قانون الإجراءات المدنية، كما أن المواد 01, 04, 06, 09 مواد تحيل على التنظيم.

ما يمكن قوله في هذا الخصوص انه بالرغم من أن الإحالة مطبقة ومعمول بها في العديد من النصوص القانونية التشريعية لتطبيق بعض مواد تلك النصوص، إلا أن كثرتها والمبالغة فيها من شأنها أن تؤدي إلى نتائج عكسية من خلال إحلال السلطة التنفيذية باعتبارها صاحبة التنظيم مكان السلطة التشريعية باعتبارها صاحبة التشريع، لذلك يرى بعض الأساتذة[3] أن استعمال هذه الطريقة بشكل كبير يعد أسلوباً غير ملائم وغير صائب، وهذا القول صحيح لكون أن الإحالة لا تكون إلا في مواضع خاصة، أما أن تميز أغلب مواد النص القانوني فهذا ما ليس بمنطقي.

بل ذهب البعض[4]، إلى أكثر من ذلك عند القول أن كثرة الإحالة في نصوص القانون 98-02 يخالف نص المادة 122، 123 من دستور 1996، لكون أن هاتين المادتين حددتا مجالات تشريع البرلمان وكذا كيفية التشريع على التوالي.

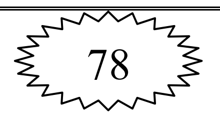
وفعلا يبدوا أن نص القانون 98-02 قد خالف الدستور وخاصة المادتين 122، 123 لتميزه بكثرة الإحالة.

1- د.سلامي عمور ، مرجع سابق ، ص139 .

2- د.رشيد خلوفي . قانون المنازعات الإدارية-تنظيم وإختصاص-مرجع سابق، ص216 .

3- د.محمد الصغير بعلي ، المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية)، مرجع سابق، ص33 .

4- د.رشيد خلوفي ، المرجع الآنف الذكر، ص217 .



فالمادة 122 من الدستور اشترطت أن يشرع البرلمان فيما يخص التنظيم القضائي، لكن كثرة الإحالة تجعل السلطة التنفيذية صاحبة تنظيم المحاكم الإدارية ولو في بعض جوانبها وبنصوص تنظيمية، فضلاً عن المادة 123 التي اشترطت أن يكون التشريع في هذا المجال بقانون عضوي وهذا مالا يتوفر في القانون 98-02، هذا هو موطن مخالفة هذا القانون للدستور.

خلاصة القول أن القانون 98-02 لا يكفي لتنظيم المحاكم الإدارية، حيث يجب أن يتضمن النص المنظم لتلك المحاكم الجوانب الأساسية، فأهمية تلك المحاكم الإدارية تتطلب أن يكون النص التشريعي لها أكثر تفصيلاً وأن يكون شاملا، ضماناً لاستقراره وعدم ترك بعض الجوانب الغامضة فيه لكي لا تجد السلطة التنفيذية حجة التدخل في مجال تنظيم القضاء، الذي هو من اختصاص السلطة التشريعية بنص الدستور، إحتراما لمبدأ المشروعية ودولة القانون، ونظرا لعدم توفر القانون 98-02 على العديد من تلك الميزات ذهب البعض[1]، إلى القول أن هذا القانون غير ملائم أصلاً لإقامة قضاء إداري متكامل ومختلف عن القضاء العادي.

2- الأساس التشريعي غير المباشر.

الى جانب الإطار القانوني الذي يتعلق بشكل مباشر بالمحاكم الإدارية نجد مجموعة من النصوص القانونية والتي تنظم جانباً من هاته المحاكم لكن بشكل غير مباشر.

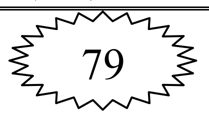
أ)- قانون الإجراءات المدنية والإدارية[2]:

بالرجوع لمواد القانون 98-02 المذكور أعلاه وخاصة المادة 02 منه نجدها تنص على أن تلك المحاكم تخضع الإجراءات أمامها الى نصوص قانون الإجراءات المدنية، حيث جاءت هذه المادة تنص صراحة على هذا الأمر: ((تخضع الإجراءات المطبقة أمام المحاكم الإدارية لأحكام قانون الإجراءات المدنية)).

وبناءاً على ذلك فإن قانون الإجراءات المدنية يعد من أهم النصوص القانونية التي تنظم تلك المحاكم.

1- د. محمد الصغير بعلي المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية)، المرجع السابق ، ص33 .

2- طبعاً بعد إلغاء قانون الإجراءات المدنية يصبح هذا القانون هو الذي ينظم إجراءات المحاكم الإدارية .

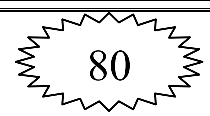


إن إدراج الإجراءات القضائية الإدارية ضمن نفس النص القانوني الذي ينظم إجراءات التقاضي أمام جهات القضاء العادي وإن كان يصلح للمرحلة التي ساد فيها نظام وحدة القضاء وعندما كانت المنازعات الإدارية تعرض على مستوى غرف إدارية ضمن المجالس القضائية وفي وقت لم يكن القضاء الإداري مستقلاً عن القضاء العادي، فإنه اليوم وبعد تبني المشرع نظام الازدواجية القضائية وحصل الفصل بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري فإن الإصلاح القضائي المعتمد من خلال دستور 1996, لا يكتمل إلا إذا لحق به إصلاح جذري على مستوى الإجراءات من خلال الفصل التام بين تلك المطبقة على مستوى القضاء الإداري من جهة والقضاء العادي من جهة أخرى.

ولقد ذهبت الدول التي تبنت نظام الازدواجية القضائية إلى الفصل بين النصوص القانونية المحددة للإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية وغيرها من النصوص المحددة للإجراءات القضائية العادية، فنجد فرنسا مثلاً صدرت بها عدة نصوص قانونية متعلقة كلها بالإجراءات القضائية أمام المحاكم الإدارية نذكر منها، مرسوم30 سبتمبر 1953، مرسوم 10 أفريل 1959، لائحة صادرة عن الإدارة العامة في28 نوفمبر 1953 ومرسوم 13 جويلية 1973[1], وغيرها من القوانين، كل هذا ناتج عن إدراك المشرع الفرنسي أهمية تخصيص قانون إجراءات قضائية إدارية مستقل عن قانون الإجراءات العامة نظرًا لخصوصية الدعوى الإدارية التي تنظر فيها المحاكم الإدارية وسائر هيئات القضاء الإداري لكون أن الفصل بين الإجراءات القضائية الإدارية وغيرها من الإجراءات العادية تفرضه طبيعة الدعوى الإدارية لتميزها بعدم مساواة أطرافها – كما سنرى لاحقاً– فالإدارة لا تكون بنفس وضع الخصم العادي – إذا كان فرداً طبيعياً– لذلك نجد القاضي في مجال الدعوى الإدارية يلعب دوراً أساسياً فهو المحرك الأساسي لإجراءات هذه الدعوى كما يلعب دوراً مهماً في خلق التوازن بين أطراف النزاع.

إن هذا الدور المتميز للقاضي الذي لا نجده في مجال القضاء العادي يتطلب إجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات العادية.

1- أنظر مقال عمار عوابدي ، الطبيعة الخاصة لقانون الإجراءات القضائية الإدارية ، المجلة الجزائرية ، ع1 ، سنة1994 ، ص228-195.



لذلك نجد أن الجمع بين الإجراءات الإدارية والإجراءات العادية لقي نقدًا من طرف العديد من الباحثين[1]، الذين دعوا إلى ضرورة وضع نص قانوني خاص يتضمن الإجراءات القضائية الإدارية. كما يرى الأستاذ خلوفي رشيد[2]، إن عدم الفصل بين الإجراءات المطبقة على الدعوى الإدارية عن غيرها من الإجراءات العادية، يمكننا من القول بشأن الإصلاح القضائي المعتمد من خلال دستور 1996 بأنه يتميز بالسطحية.

فعلاً إن مسالة خضوع الإجراءات المطبقة أمام المحاكم الإدارية لنصوص معينة يتضمنها نص قانون المرافعات من شأنه أن يؤثر على نظام الازدواجية القضائية التي تبناها المشرع، ويجعل هذه الازدواجية ذات طبيعة خاصة ينفرد بها النظام الجزائري عن غيره من الأنظمة التي تبنت نظام القضاء المزدوج، لذلك كان من الأفضل وحتى تكتمل تلك الازدواجية القضائية أن يقوم المشرع بإصدار قانون إجراءات قضائية إدارية في تقنين خاص حتى يتماشى النظام القضائي الجزائري والدول التي سبقته في هذا المجال.

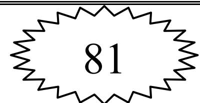
لأنه في اعتقادي أن إغفال هاته النقطة من شأنه أن يمس بمصداقية الدعوى في حد ذاتها لأن بقاء إجراءات التقاضي الإدارية ضمن نفس النص القانوني من شأنه أن يكرس في ذهنية القاضي الدور الحيادي له الذي يميزه في مجال النزاعات العادية.

وبرغم ذلك إلا أن القانون الجديد للإجراءات القضائية جاء يتضمن في نفس التقنين الإجراءات القضائية العادية إلى جانب الإجراءات القضائية الإدارية، هذا الأمر من شأنه أن يعطي صبغة خاصة لنظام الازدواجية القضائية في الجزائر.

لكن ومع هذا إلا أن إصدار قانون جديد يتعلق بالإجراءات بصفة عامة، وعنونته بالإجراءات المدنية والإدارية بل وإفراد كتاب خاص –ولو ضمن نفس نص القانون – يتضمن الإجراءات الإدارية المطبقة أمام جهات القضاء الإداري من شأنه أن يكرس إلى حد بعيد نظام الازدواجية القضائية حيث

1- د. محمد ذغداوي، مرجع سابق، ص123 .

2- د. رشيد خلوفي، القضاء الإداري بعد 1996 إصلاح قضائي أم مجرد تغيير هيكلة، مرجع سابق، ص63.



أن هذه الخطوة تُعَبِّرُ بشكل أو بآخر عن رغبة المشرع الجزائري في تكريس أفضل للفصل بين جهات القضاء الإداري والعادي خدمة لهذه الازدواجية.

ولعله سيأتي اليوم الذي نرى فيه تقنيناً منفصلاً خاصاً بالإجراءات القضائية الإدارية بعد التمكن بشكل جيد في فنيات القضاء المزدوج، باعتبار ذلك أساسا لبناء هذا النظام لأن هذا الأخير ينبني على مجموعة من الأسس والعناصر التي تميزه عن باقي الأنظمة القضائية.

ب)-القانون الأساسي للقضاء:

إن الإطار التشريعي غير المباشر للمحاكم الإدارية يشمل كذلك القانون رقم 04-11 المؤرخ في 2004/09/06[1]، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، فقضاة المحاكم الإدارية يخضعون لهذا النص القانوني، وهو نفس القانون الذي يخضع له قضاة هيئات القضاء العدلي.

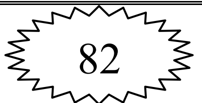
حيث تنص المادة 2/3 من القانون 98-02 "يخضع قضاة المحاكم الإدارية للقانون الأساسي للقضاء".

إن هذا الوضع يميز النظام القضائي الجزائري حيث نجد أن أغلب الدول التي تبنت نظام القضاء المزدوج يخضع فيها قضاة هيئات القضاء الإداري إلى نظام قانوني يختلف عن النظام القانوني الذي يخضع له قضاة النظام العدلي، فمثلاً نجد النظامين الفرنسي والمصري يخضع فيهما قضاة القضاء الإداري إلى نظام قانوني يختلف عن النظام القانوني الذي يخضع له قضاة القضاء العادي.

إن هذا الموقف من تلك الأنظمة نابع من مفهوم الازدواجية القضائية، حيث ترى هذه الأنظمة أن الازدواجية تعني الازدواجية في كل الجوانب بما فيها تكوين القضاة وكذا النظام القانوني الذي يخضعون له.

إن فكرة خضوع قضاة المحاكم الإدارية لنفس القانون الذي يخضع له قضاة هيئات القضاء العادي وإن كان يتماشى مع نظام الغرفة الإدارية الذي كان سائداً قبل تبني نظام الازدواجية القضائية بموجب دستور 1996 فهي تبدوا فكرة غير مستساغة والنظام القضائي الجديد، لذلك كان من

1- القانون رقم 04-11 المؤرخ في 12004/09/06 ، المتضمن القانون الأساسي للقضاء ج ر رقم .... ، سنة 2004.



الأفضل أن يكتمل هذا النظام – الازدواجية – بخطوات أخرى لا تقل أهمية عن فكرة الإصلاح القضائي المعتمد بموجب دستور 1996، فكان من الأجدر إصدار قانون خاص بالقضاة على مستوى المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.[1]

حيث يرى الأستاذ خلوفي رشيد[2]، في هذا المجال أن هذا الوضع لا يتلاءم مع نظام الازدواجية القضائية ودعا إلى ضرورة إتمام هذا النظام بوسائل قانونية تتماشى وفكرة الازدواجية، منها قانون خاص بالقضاة على مستوى الهيئات القضائية الإدارية.

إنه من الضروري لكي نصل إل بلوغ نظام القضاء المزدوج لابد من ضمان حد أدنى من العناصر الأساسية والتي منها وجود نظام قانوني خاص بالقضاة الإداريين مع أننا لا ننكر في هذا الخصوص إمكانية تميز هذا النظام القضائي ببعض الخصوصيات التي لا تؤثر في مفهوم هذه الازدواجية.

وتبدو رغبة المشرع في خضوع القضاء الإداري للسلطة القضائية من خلال إدراج المادة 152 من الدستور –والتي تعد أساس دستوري للقضاء الإداري– ضمن الباب المتعلق بالسلطة القضائية سبباً في خضوع قضاة الهيئات القضائية الإدارية لنفس النظام القانوني الذي يخضع له قضاة القضاء العادي وهذا يختلف عن ما ذهبت إليه الدول التي تبنت نظام الازدواجية ففي فرنسا مثلاً نجد القضاء الإداري خاضع للسلطة التنفيذية وليس للسلطة القضائية.[3]

ثالثاً : الأساس التنظيمي للمحاكم الإدارية.

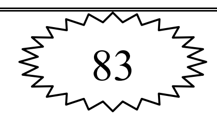
كما قلنا سابقاً أن القانون 98-02 من بين النقائص التي تميزه هو كثرة إحالته على التنظيم، وهذا بهدف استكمال بعض المسائل التي جاءت غائبة في نصوصه وتطبيقاً له صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998[4].

1- نشير إلى أن قضاة مجلس الدولة يخضعون كذلك لنفس القانون 04-11 وهذا حسب نص المادة الثانية من القانون 98-01 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق بمجلس الدولة .

2- د. رشيد خلوفي ، القضاء بعد 1996 ، إصلاح قضائي أم مجرد تغيير هيكلة ، ص04، مرجع سابق.

3- د. رشيد خلوفي ،نفس المرجع الآنف الذكر.

4- المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998 المحدد لكيفية تطبيق أحكام القانون 98-02 ج ر رقم 85 سنة 1998.



هذا المرسوم يتضمن 14 مادة تحدد كيفيات تطبيق أحكام القانون 98-02، حيث وضع قواعد خاصة بعدد المحاكم الإدارية فنصت المادة 02 منه على إنشاء 31 محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية مع النص على تنصيبها بالتدريج حسب توفر الشروط لذلك.(1)

كما وضع هذا المرسوم قواعد خاصة بالاختصاص الإقليمي لتلك المحاكم وهذا حسب المادة 03 منه، إضافة إلى انه تضمن قواعد لتنظيم تلك المحاكم في جانبها القضائي والإداري، بالإضافة الى مسائل أخرى خاصة بمواضع انتقالية كالمواد 10، 11، 12 منه.

نشير في نهاية دراسة الإطار القانوني الذي ينظم المحاكم الإدارية إلى القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 17 يوليو 2005(2)، والمتعلق بالتنظيم القضائي والذي يثير بعض الملاحظات التي أراها مهمة، فمن ناحية فقد صدر هذا الفانون بعد تبني نظام الازدواجية القضائية، لكن ومن خلال تصفح مواده نلاحظ أنه:

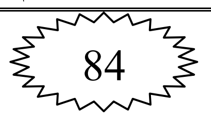
- حدد هذا النص التنظيم الداخلي للمجالس القضائية، فعدد غرف المجلس القضائي لكن الملفت للانتباه هو عدم ذكر الغرفة الإدارية ضمن هذا التعداد وما يزيد الوضع غموضاً هو عدم إدراج هذه الغرفة ضمن تقسيم المجلس في الوقت الذي لم تنصب فيه المحاكم الإدارية والتي من المفترض أن تعوض تلك الغرف.

فالسؤال المطروح هو كيف يتم فيه تجاوز هذا الفراغ أو الغياب في الهيئات على مستوى الواقع العملي.

- النقطة الثانية التي يثيرها هذا النص هي أن المشرع فَصَّلَ فيما يخص الهيئات القضائية العادية (المحاكم، المجالس القضائية) لكنه اكتفى بمادة وحيدة ويتيمة فيما يخص هيئات القضاء الإداري، حسب ما جاء في نص المادة 04 منه "يشمل النظام القضائي الإداري مجلس الدولة والمحاكم الإدارية".

1- لم يحدد نص المرسوم ما هي الشروط بالتحديد مادية أو بشرية .

2- القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 17 يوليو 2005 المتعلق بالتنظيم القضائي ج ر رقم51 سنة 2005 .



في اعتقادي كان من المفروض الاهتمام أكثر بالمحاكم الإدارية في هذا القانون نظراً للدور الذي ستلعبه في ضمان المشروعية وتطبيق القانون، بالإضافة الى أنها هيكل قضائي حديث النشأة.

في الأخير يمكن القول أن المحاكم الإدارية تستمد شرعيتها من تكامل هذه النصوص القانونية ومهما تكن النقائص التي تشوب تلك النصوص فإن مجرد إنشاء تلك المحاكم يعتبر لبنة أساسية في بناء هيكل قضائي يختص بنظر المنازعات ذات الطابع الإداري، هذا كله من اجل ان يتمكن القاضي من التخصص أكثر والتفرغ لنوع معين ومحدد من المنازعات، الأمر الذي يكرس الفعالية بشكل افضل في العمل القضائي، فهذه المحاكم لا محالة ستوفر -بعد تنصيبها- مجالاً وفضاءاً جديداً لتحسين الخدمة القضائية في المجال الإداري.

الفرع الثالث

تنظيم المحاكم الإدارية

سنحاول من خلال هذا الجزء من الدراسة إلى التطرق ومعرفة الإطار البشري الذي تتشكل منه المحاكم الإدارية، كما سنعرف التنظيم الإداري الداخلي لها هذا من جهة، ومن ناحية أخرى سنحاول التطرق لمسألة عدد تلك المحاكم ودوره في ضمان السير الحسن لها.

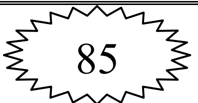
أولاً / الإطار البشري للمحاكم الإدارية.

تتكون المحكمة الإدارية فيما يخص التشكيلة البشرية من رئيس المحكمة، محافظ الدولة ومساعديه، المستشارون "القضاة" وكذا كتابة الضبط.

-1 رئيس المحكمة / يعين رئيس المحكمة الإدارية بموجب مرسوم رئاسي طبقاً للمادة "78" من الدستور، باعتباره قاضٍ له نفس المركز القانوني لرئيس المحكمة العادية، سواءاً كان هذا من حيث التعيين أو الاختصاص.[1]

نشير إلى أن القانون 98-02 وهو القانون الأساسي لتلك المحاكم الإدارية لم يتطرق إطلاقاً لهذا الأخير وهذا على عكس القانون 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.

1- د. محمد الصغير بعلي ، المحاكم الإدارية "الغرف الإدارية" ، مرجع سابق ، ص36.



إن هذا الموقف من المشرع غير مستساغ إذ كان من الأفضل التطرق له ولو بالإيجاز، كما أنه لم يحدد إجراءات وشروط خاصة لتعيينه وهذا ربما راجع لكون أن رئيس المحكمة الإدارية يعتبر قاضٍ خاضع- كما رأينا سابقا- للقانون الأساسي للقضاء.

في مقابل هذا نجد المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المذكور أعلاه تطرق له لكن بصفة مقتضبة في المادتين 06 ، 08 وبالضبط ما يتعلق بتوزيع كتاب الضبط على الغرف والأقسام على مستوى المحكمة ومن ثم مراقبتهم، والذي يشاركه فيه -توزيع كتاب الضبط- محافظ الدولة.

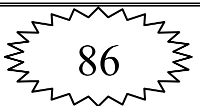
ما يمكن قوله في هذه النقطة-إشراك محافظ الدولة لرئيس المحكمة في توزيع كتاب الضبط ومراقبتهم- أن هذا الموقف من المشرع موقف غير صائب على اعتبار ان اشتراك هيئتين أو سلطتين في نفس الاختصاصات دون وضع معيار واضح لتعيين الحد الفاصل بين اختصاص كل منهما أمر من شأنه أن يثير التنازع وبالتالي يؤثر على السير الحسن لمرفق العدالة، وعليه كان من الأفضل وضع معيار لتحديد المسؤوليات بين رئيس المحكمة الإدارية ومحافظ الدولة، في هذا المجال لتفادي أي لبس ولقد ذهب البعض لهذا الطرح.[1]

ان سبب عدم تطرق المشرع لاختصاصات رئيس المحكمة الإدارية بالتفصيل ربما يعود لاعتباره قاض عادي خاضع للقانون الأساسي للقضاء وبالتالي فهو في نفس درجة رئيس المحكمة العادية وبناءا على ذلك فهو يتمتع بنفس اختصاصات هذا الأخير.

لكن بالرغم من ذلك نشير الى إن المشرع في إطار القانون الجديد للإجراءات المدنية والإدارية خص رئيس المحكمة الإدارية بشيء من الاهتمام، حيث عدد بعض اختصاصاته سواءاً ما تعلق منها بالاختصاصات ذات الطابع الإداري أو القضائي.

فجاءت المواد رقم 809، 811، 813 تتعلق بدوره فيما يتعلق بتسوية مسائل الاختصاص وذلك بإحالة الطلبات المشتركة بين محكمتين إلى مجلس الدولة وبقية الإجراءات المتعلقة بذلك والتي نصت عليها المواد المذكورة أعلاه.

1- د. محمد الصغير بعلي ، ا المحاكم الإدارية "الغرف الإدارية"، المرجع السابق، ص36.



كما نجد أن المادة 825 تنص على أن رئيس المحكمة هو المكلف بالفصل في الإشكالات المتعلقة بالإعفاء من الرسم القضائي وكذا الإشكالات المتعلقة بإيداع وجرد المذكرات والمستندات.
كما أنه يعين التشكيلة التي سيؤول إليها الفصل في الدعوى.

وبحسب نص المادة 875 هو الذي يقرر في أي وقت وفي حالة الضرورة جدولة أي قضية للفصل فيها.

بالإضافة الى المادة 844 التي تجيز له بأن يقرر بالا وجه للتحقيق في القضية عندما يتبين له أن حلها مؤكد من خلال العريضة.

إضافة إلى العديد من مواد هذا القانون التي جاءت تحدد اختصاصات رئيس المحكمة نذكر منها المواد 879، 880، 882، 893، 895 وعليه فهذا القانون جاء أكثر تفصيلاً لاختصاصات رئيس المحكمة الإدارية.

وبالرجوع إلى القواعد العامة المحددة لاختصاصات رئيس المحكمة العادية من جهة، وكذا النصوص القانونية المتعلقة بالمحاكم الإدارية من جهة أخرى، فإن رئيس المحكمة الإدارية يقوم بعمل قضائي من خلال رئاسته للغرف على مستوى المحكمة، كما أنه مسؤول عن التسيير الإداري للمحكمة من خلال التنسيق بين القضاة، فهو يسهر على مداومتهم، انضباطهم كما أنه يمارس بعض الأعمال الإدارية والولائية كالرخص والأوامر، هذا هو عموما اختصاص رئيس المحكمة العادية.

2- القضاة (المستشارون):

إن القضاة على مستوى المحاكم الإدارية لهم رتبة مستشار حسب نص م03 من القانون 98-02 وعددهم غير محدد، دورهم هو القيام بالتشكيلات القضائية للفصل في المنازعات المطروحة أمامهم.

إذا ما تفحصنا مختلف النصوص القانونية المنظمة لهاته المحاكم لا نجد ما يشير إلى أن هناك أحكاماً خاصة بتعيينهم، ولا أحكاماً خاصة باختصاصهم، فهم كقضاة ومستشاري القضاء العادي.

إن هذا الوضع ناتج على اعتبار ان قضاة المحاكم الإدارية يخضعون للقانون رقم 04-11 المذكور أعلاه، فالمادة 2/3 من القانون 98-02 تنص صراحة[1]، على أن النظام القانوني الوحيد الذي يخضع له كل قضاة الجمهورية هو القانون 04-11.

إن هذا الوضع -كما رأينا سابقاً- خاصية تميز القضاء المزدوج الذي تبناه المشرع الجزائري، حيث فَسَّرَ البعض[2] هذا الموقف من المشرع، بمحاولة هذا الأخير ضمان استقلالية القاضي الإداري عن السلطة التنفيذية، فهذا الأمر اتخذ كمبرر لإخضاع القاضي الإداري لنفس القانون الذي يخضع له قضاة القضاء العادي.

لكن السؤال المطروح، هل خضوع القضاة الإداريين لنفس القانون الذي يخضع له قضاة القضاء العادي وبالتالي انتماءهم للسلطة القضائية يضمن بالضرورة استقلالية القاضي الإداري؟.

ما يمكن قوله أن أي إصلاح قضائي يهدف الى بناء نظام قضائي معين، ينبغي أن يضمن -الإصلاح- العناصر الأساسية التي تميز ذلك النظام عن غيره.

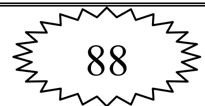
ومن أهم العناصر الأساسية التي تميز نظام القضاء المزدوج، هو خضوع قضاة القضاء الإداري لقانون يختلف عن النظام القانوني الذي يخضع له قضاة القضاء العدلي، لأن فكرة إخضاع جميع قضاة الجمهورية لنفس النظام القانوني هي ميزة من ميزات نظام وحدة القضاء، وهي فكرة صالحة في هذا النوع من الأنظمة.

وعليه فنص المادة 03 من القانون 98-02 المذكور أعلاه، نجدها تكرس بعض عناصر القضاء الموحد، إن هذا الوضع في اعتقادي من شأنه أن يمس بحقيقة النظام القضائي الجزائري المعتمد بموجب دستور 1996.

إن فكرة الازدواجية القضائية لا تكتمل إلا إذا طبق نظام قانوني خاص يخضع له قضاة القضاء الإداري، بالإضافة إلى ضرورة تجسيد مبدأ التخصص في الوسط القضائي، نظراً لما لهاته -التخصص- الخطوة من فوائد ودور في تحسين الأداء القضائي، لأنها تمكن القاضي -كما قيل

1- نصت المادة "20" من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والمذكور أعلاه أن أعضاء مجلس الدولة ينتمون إلى سلك القضاة ويخضع هؤلاء للقانون الأساسي للقضاء .

2- د. رشيد خلوفي ، القضاء بعد 1996 ، إصلاح قضائي أم مجرد تغيير هيكلة، المرجع السابق ص61 .



سابقاً- من التفرغ للفصل في نوع معين من القضايا، كما تعمل على مساعدة القاضي في تعميق معارفه وقدراته مما يمكنه من أداء أفضل وإعطاء مردود أحسن خاصة إذا علمنا أن المنازعة الإدارية تختلف عن المنازعة العادية من حيث أطرافها، موضوعها وكذا إجراءاتها، كما تختلف من حيث القانون الواجب التطبيق.

فنظام القضاء المزدوج من خصوصياته وميزاته أنه يضع المنازعة الإدارية بين يد قاضٍ متخصص في هذا المجال على عكس نظام القضاء الموحد الذي يضع تلك المنازعة أمام قاضٍ عادي متشبع بروح القانون الخاص، بعبارة أخرى فإن القضاء المزدوج يقتضي وجود قضاة متخصصين في مجال النزاعات ذات الطابع الإداري مطلعين على خصوصيات نشاط الإدارة وكذا التطورات المستمرة للقانون الإداري من خلال تتبع تطورات القانون المقارن في هذا المجال، وهذا لا يكون إلا بتفرغ القاضي لمنازعة معينة حتى يتمكن من تركيز جهده ووقته في التعمق في خبايا هذا النوع من النزاعات.

في الأخير يمكننا القول أن فكرة التخصص مع وجود نظام قانوني خاص يخضع له قضاة القضاء الإداري من شأنه أن يعمل على تجسيد أفضل لطبيعة النظام القضائي المعتمد في إصلاح 1996.

بالإضافة لتلك الشروط التي يتطلبها نظام الازدواجية القضائية، فإن تشكيلة المحكمة الإدارية ونظراً لطبيعة المنازعة الإدارية تختلف عما هو عليه الوضع على مستوى المحكمة العادية فهذه التشكيلة تتميز ببعض الخصائص يمكن إيجازها فيما يلي:

فالرجوع للمادة "03" من القانون 98-02 المذكور اعلاه، نجدها تنص على ما يلي "يجب لصحة أحكامها أن تتشكل المحكمة الإدارية من ثلاثة قضاة على الأقل من بينهم رئيس ومساعدان(02) برتبة مستشار".

يتضح لنا من مضمون هذا النص بعض الميزات التي تميز تشكيلة المحكمة الإدارية والتي تتمثل في:

1- أنها تتشكل من ثلاثة قضاة أي أنها تتشكل من قضاة مجتمعين، إن هذا الأمر يعود بالدرجة الأولى لكون أنه في مجال القضاء الإداري قد يعتمد القاضي على الاجتهاد لإيجاد الحلول المناسبة

للمنازعة المعروضة عليه، فالقاضي الفرد قد يلتبس عليه الأمر على عكس القضاء العادي الذي يتميز بكونه قضاءاً تطبيقياً يكتفي فيه القاضي بتطبيق النص القانوني دون أن يضطر للاجتهاد لكون أن المشرع في مجال القانون الخاص عمل على معالجة جل الوقائع المتوقعة وذلك من خلال إصدار العديد من الأحكام التي تنظم مختلف الأوضاع على عكس القضاء الإداري الذي قد يواجه وضعاً ليس له نص قانوني.

فالمنازعة التي تعرض أمام القضاء العادي يفترض أن يكون لها نص قانوني يعالجها والقاضي ما عليه إلا تطبيق ذلك النص القانوني على الوقائع المعروضة عليه.

لقد أصاب المشرع الجزائري عندما فرض لصحة أحكام المحكمة الإدارية ضرورة تشكلها من ثلاثة قضاة حتى يتسنى لهم بما لديهم من كفاءة وخبرة الوصول إلى أنجع الحلول، فالمشرع كان حريصاً من خلال هذا الشرط على تحسين الأداء القضائي، كما وفر للقضاة فرصة الاستفادة من خبرة بعضهم البعض لتعميق مداركم ومعارفهم.

ولقد لقي هذا الموقف – من طرف المشرع– استحساناً من طرف العديد من الباحثين.[1]

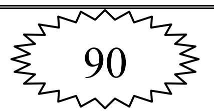
2- كما نجد المشرع وفي نفس المادة "03" من القانون 98-02 وحرصاً منه على تعزيز دور تلك المحاكم الإدارية وجعلها ذات فعالية في تكريس دعائم دولة القانون, اشترط أن يتمتع قضاة المحاكم الإدارية بالخبرة الواسعة ففرض فيهم رتبة المستشار, أي أنهم يتمتعون بالخبرة الكافية لمعالجة المنازعات ذات الطابع الإداري.

وفي هذا المقام يرى البعض من أنه لا مانع من أن تسند مهمة القضاء في هذا النوع من النزاعات لقاضي مضى سنوات في القضاء العادي بشترط أن يتحدد اختصاصه في الفصل في المنازعات الإدارية فقط.[2]

إن اشتراط رتبة المستشار في قضاة المحاكم الإدارية يجعل هاته الأخيرة تتميز عن باقي المحاكم العادية من حيث درجة القضاة على مستوى كل منها، فعلى مستوى المحاكم العادية يمكن

1- د. عمار بوضياف – النظام القضائي الجزائري – مرجع سابق ص 275.

2- د. عمار بوضياف – نفس المرجع، ص279.



لقاضي حديث العهد بالقضاء أن يفصل في النزاعات المعروضة عليه، لكن لا يمكنه ذلك في المسائل الإدارية، وذلك راجع إلى طبيعة المنازعة الإدارية التي تتميز عن المنازعات العادية من عدة نواحي هي:

– من حيث أطرافها: فبالنسبة لأطراف المنازعة الإدارية يكون أحدها شخصاً معنوياً عاماً يحدد على أساس المعيار العضوي الوارد في نص المادة 800 قانون إجراءات المدنية والإدارية.[1]

هذا ما يؤدي إلى استحضار فكرة امتيازات السلطة العامة، كإصدار قرارات ملزمة للغير دون إصدار حكم قضائي يقضي بذلك، هذه الامتيازات قد تخل بالعديد من المبادئ القانونية كالمساواة أمام القانون.

–من حيث موضوعها: موضوع المنازعة الإدارية يتعلق بالمصلحة العامة, حيث أن هاته الأخيرة هي الدافع والمحرك الأساسي للإدارة وكذا المعيار الذي يحكم مختلف أعمالها وتصرفاتها وهو من بين الأسباب التي أدت إلى إخضاع تلك المنازعة إلى قضاء متخصص.

فالقضاء الإداري يهدف إلى التوفيق بين مصلحة عامة وأخرى خاصة، على عكس القضاء العادي الذي يهدف دائماً إلى معالجة المصالح الفردية على أساس التعادل بين أطرافها.

اضافة إلى ذلك فإن القانون الإداري هو الذي يحكم تلك المنازعة الى جانب أن الإجراءات التي تحكمها تختلف عن تلك التي تحكم المنازعة العادية.

هذه اهم الفروق بين المنازعة الإدارية وغيرها من المنازعات الأخرى التي اشترط المشرع من اجلها تشكله متميزة للمحاكم التي تنظر في تلك المنازعة وكذا شروط خاصة في القضاة الذين يشكلون تلك المحاكم.

3– محافظ الدولة.

لقد عرف المشرع الفرنسي هذه الوظيفة التي اطلق عليها "محافظ الحكومة"، كما عرف النظام المصري هذه الوظيفة، لكن بتسمية أخرى أطلق عليها "محافظ الدولة".

1– نشير إلى أن هذه المادة عوضت المادة 07 ق إ م " الملغي" حيث كانت تعتبر عصب توزيع الاختصاص القضائي في النظام المعدل.

ولقد عرف المشرع الجزائري هذه الوظيفة مع صدور القانونين المنظمين لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية، حيث نجده يتفق في التسمية مع المشرع المصري على عكس المشرع الفرنسي وإن كان البعض لا يرى تأثيراً كبيراً لهذا الاختلاف، حيث يعود ذلك إلا لكون أن مجلس الدولة في فرنسا تابع للسلطة التنفيذية ويرأسه رئيس الحكومة.[1]

لكن الاختلاف المهم الذي انفرد به المشرع الجزائري على المشرعين الفرنسي والمصري على حد سواء هو حول مكانة ودور محافظ الدولة.

فمن حيث مكانة محافظ الدولة فالنظام الفرنسي لم يوجد سلك خاص بمحافظي الحكومة فكل أعضاء مجلس الدولة الفرنسي لهم صفة القاضي الإداري ويخضعون لسلطة رئيس المجلس، وهذا ما يميز هذه الوظيفة في النظام المصري.

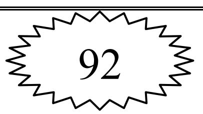
لكن المشرع الجزائري جعل من محافظ الدولة عضواً في الهيئات وقاضياً مستقلاً خاضعاً للقانون الأساسي للقضاء.[2] وبذلك أصبحت وظيفة محافظ الدولة في النظام الجزائري سلكاً مستقلاً عن هيئة الحكم، فحسب نص المادة 05 من القانون 98-02 يتكون هذا السلك من محافظ رئيسي ومساعدين له يعملون تحت إشرافه فهو يعترف لمحافظ الدولة بالقاضي المستقل.[3]

أما فيما يخص دور محافظ الدولة في مصر نجد لهذه الهيئة دور حقيقي في تهيئة الدعوى للمرافعة من خلال بحث القضية وكشف نقاط الظل التي تشوبها كما تقوم هذه الهيئة بإبراز النقاط القانونية في الدعوى حسب نص المادة «27» من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47-1972.

1- د. بوصف موسى – نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية – محاضرة ألقيت بمناسبة اليوم الدراسي " مجلس الدولة وقائع وآفاق " يوم 2002/06/02 كلية الحقوق – جامعة باجي مختار عنابة –.

2- د. موسى بوصوف، نفس المرجع السابق.

3- على مستوى مجلس الدولة، يعترف المشرع لمحافظ الدولة بالعضوية الكاملة في المجلس، وله صفة القاضي المستقل، وهو سلكاً قائماً بذاته، فكل هذا الوضع يثير الغموض، بالإضافة إلى مهامه المتمثلة في مهام النيابة العامة، فحسب الأستاذ بوصف موسى أنه إذا كانت هذه المهام معقولة فيما يخص النزاعات، فكيف يتصور أعمال النيابة العامة عندما يمارس المجلس المهام الاستشارية، فهذه الأعمال لا يتصور فيها النزاع وهذا ما يزيد الأمر غموضاً انظر المادة 26 من القانون 98-01.



فهذه الهيئة في مصر يمكن لها في هذا الإطار الاتصال بالجهات الحكومية التي لها علاقة بالدعوى لتوفير معلومات أكثر حول هذه الدعوى، كما يمكن لها طلب المستندات المتعلقة بهذه الدعوى من هذه الجهات.

كما تقوم هذه الهيئة بإعداد تقرير تحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع إضافة الى إبداء رأيها في النزاع مع تسبيب ذلك ويمكن لذوي الشأن أن يطلعوا على هذا التقرير.

كما تقوم هذه الهيئة بمحاولة حل النزاع ودياً بين أطراف الدعوى وفق القواعد القانونية، أضف ان لها حق الطعن في الأحكام الإدارية حسب المادة «23» من قانون مجلس الدولة المصري المذكور أعلاه.

ومن خلال ذلك فإن هذه الهيئة تلعب دوراً أساسياً في توجيه الاجتهاد القضائي فهي توضح الأسس القانونية والاجتهادات القضائية في كل قضية.

إن هذا الدور ناتج عن السماح لمحافظ الدولة بإبداء رأيه وبيان وجهة نظره العلنية في كل ما يخص القضية، وخلاصة القول أن هذا الأخير هو من يعمل على توفير وإعداد المناخ للوصول للحل الأنجع لكل نزاع.

ونظراً لهذا الدور الفعال المنوط بهذه الهيئة فإن البعض[1]، يرى أن الجلسة لا تبدأ في حقيقة الأمر إلا بعد قيامه بإبداء طلباته وملاحظاته، وهذا حسب أنصار هذا القول راجع للفهم الحقيقي لدور محافظ الدولة، فهو له رأي مستقل وله رأي شخصي، وما هو في الأخير – حسب أصحاب هذا الطرح – إلا عبارة عن ثاني مستشار مقرر كتابة في كل قضية وأول مقرر علانية قبل الفصل في القضية.

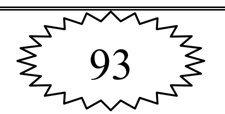
لكن ما هو الدور الذي أوكله المشرع الجزائري لمحافظ الدولة؟

إن دور محافظ الدولة في النظام الجزائري يمكن دراسته من خلال مرحلتين:

– المرحلة الأولى تبدأ من ظهور هذه الهيئة، في النظام الجزائري وتنتهي إلى إصدار قانون الإجراءات المدنية والإدارية الأخير.

---

[1] - د موسى بوصوف المرجع السابق.



ففي هذه المرحلة نجد أن المشرع الجزائري أوكل لمحافظ الدولة مهام النيابة العامة فبالرجوع لنص المادة "05" من القانون 98-02 نجدها تنص على ذلك " يتولى محافظ الدولة النيابة العامة بمساعدة محافظي الدولة مساعدين".[1]

هذا ما يجعل من نظام محافظ الدولة نظاماً مختلفاً وغير مطابق لما هو معمول به في الدول التي اعتمدت هذه الهيئة.

إن هذا الوضع الذي ميز به المشرع الجزائري- في هذه المرحلة- نظام محافظ الدولة يراه البعض[2]، ناتج عن الغموض والخلط الذي وقع فيه المشرع الجزائري عند تنظيم وظيفة محافظ الدولة وكذا عدم فهم الدور الحقيقي لهذه الهيئة، وذلك – حسب أصحاب الرأي دائما – نظراً للتسرع في إنشاء الهيئات الدستورية.

-أما المرحلة الثانية تبدأ بعد إصدار قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09.

فبعد إصدار هذا القانون أصبح لمحافظ الدولة دورا يتجاوز مهام النيابة العامة التي كان يمارسها قبل هذا التاريخ، فاصبح محافظ الدولة ومن خلال نصوص هذا القانون يلعب دوراً أساسياً في كل قضية تعرض على هيئات القضاء الإداري، وبذلك أصبح له دور مهماً في تطوير الاجتهاد القضائي.

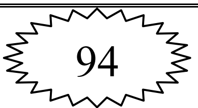
فجاء في نص المادة 897، أنه يجب على محافظ الدولة تقديم تقريره المكتوب، ومن خلال عرض أسباب هذه المادة تتضح رغبة المشرع في إبراز دور محافظ الدولة[3] في توحيد الاجتهاد القضائي وسهره على احترام القانون.

فبإجبار محافظ الدولة على تقديم تقريره المكتوب يتضمن مختلف وقائع القضية والأحكام القانونية والأوجه المثارة ليعد هذا التقرير مرجعاً للاجتهاد القضائي الإداري ما هو في الحقيقة إلى تكريس للدور الحقيقي لمحافظ الدولة.

1- كما أن المادة 15 من القانون 98-01 المتعلق بمجلس الدولة تنص على أن محافظ الدولة يقوم بدور النيابة العامة حيث تنص " يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين".

2- د. موسى بوصوف، المرجع السابق.

3- انظر عرض أسباب القانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 وخاصة عرض أسباب المادة 897 منه.



إن هذا الدور الذي أصبح يقوم به محافظ الدولة يؤكد التوجه الصحيح للمشرع الجزائري وكذا الفهم الحقيقي لدور هذه الهيئة.

كما أنه ودعماً لهذا الاتجاه الجديد فيما يخص دور محافظ الدولة جاءت المادة 897 مكرر تؤكد ذلك من خلال أن التقرير المكتوب يتضمن عرضاً للوقائع والقانون وكذا الحلول المقترحة للفصل في النزاع وطلبات محددة.

هذا هو في الحقيقة الدور الذي كان من المفروض أن يمارسه محافظ الدولة فدوره أوسع من دور النيابة العامة.

كما جاءت المادة 898 تدعيماً لهذا التوجه من خلال نصها على أن محافظ الدولة يقدم ملاحظات شفوية حول كل قضية قبل غلق باب المرافعة تدعيماً لتقريره المكتوب.

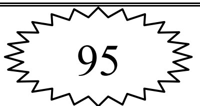
وأهم من هذا جاءت المادة900 لتكريس دور أفضل لهذه الهيئة من خلال إلزامية الإشارة في أحكام المحاكم الإدارية بإيجاز إلى طلبات محافظ الدولة وملاحظاته وكذا الرد عليها.(1)

إن الإشارة لهذه الطلبات في أحكام المحكمة الإدارية يعتبر خطوة إيجابية لتعزيز العدالة من خلال تمكين الأطراف من الإطلاع على عمل هذه الهيئة المهمة في نظام القضاء الإداري.

إن الإطلاع على عمل محافظ الدولة من قبل أطراف النزاع من شأنه أن يعزز الثقة بين مرفق القضاء والمتقاضي، من خلال تأكد هذا الأخير من أن قضيته لقيت الاهتمام المطلوب.

في الأخير يمكن القول أنه ومن خلال الممارسة القضائية من جهة، واستغلال عدم تقيد النصوص القانونية المنظمة لوظيفة محافظ الدولة سواء على مستوى القانون98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية فيما يخص تقديم طلباته المكتوبة وملاحظاته الشفوية، بالإضافة لهذا فهو قاضي لا يخضع إلا للقانون الأساسي للقضاء، ضف إلى ذلك الوضع الجديد من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية أعتقد أن محافظ الدولة يمكن أن يستغل هذه الظروف ويتجاوز مهام النيابة العامة

1- نلاحظ أن القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقاً يكتفى فيها بعبارة "....... وبعد الإطلاع على طلبات محافظ الدولة ...." وهذا الوضع مع كل أسف كرس بعد إنشاء مجلس الدولة.



ليمارس مهام أوسع كما هو مألوف في الأنظمة التي أخذت بنظام محافظ الدولة، حتى تلعب هذه الهيئة دوراً من شأنه أن يعمل على تطوير الاجتهاد القضائي في مادة المنازعات الإدارية.

إذ أنه ولكي يكون لنظام لمحافظ الدولة معنى حقيقي لابد من ضمان دوراً أفضل وفعال يختلف عن دور النيابة العامة حسب الاعتقاد الذي كان سائد حول مهام هذه الهيئة، بحيث كانت الطلبات المكتوبة لمحافظ الدولة تبقى شبه سرية فلا تدون في احكام الهيئات القضائية ولا يمكن للأطراف الإطلاع عليها ومناقشتها.

4- كتابة الضبط.

كما هو معمول به في القضاء العادي تتوفر المحكمة الإدارية على كتابة ضبط تعمل على ضمان السير الحسن لهياكل المحكمة الإدارية فهي تمارس الإشراف الإداري على هياكلها.

ولقد جاءت المادة"06" من القانون رقم 98-02 تنص على هاته الهيئة حيث تعتبر الهيئة الوحيدة غير القضائية على مستوى المحاكم الإدارية والتي تدخل ضمن تشكيلتها.

كما جاءت المادة "06" من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 الذي يحدد كيفيات تطبيق أحكام القانون 98-02 تحدد درجات هذه الهيئة، فنصت على أن هناك كاتب ضبط رئيسي مع وجود مساعدين له يعملون تحت إشرافه.

كما نصت المادة"07" من نفس المرسوم التنفيذي على ان كتاب ضبط المحاكم الإدارية يخضعون للقانون الأساسي لموظفي كتاب ضبط الجهات القضائية.

أما فيما يخص اختصاصات هذه الهيئة فلقد حددتها المادة "09" من المرسوم التنفيذي ذاته فهم يسهرون على حسن سير مصلحة كتابة الضبط ويمسكون السجلات الخاصة بالمحكمة الإدارية ويحضرون الجلسات كما هو الحال في محاكم القضاء العادي.

ولقد جاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد وخاصة في المواد رقم 876، 877، 893، 895 يصب في هذا المنوال فيما يخص مهام كتاب الضبط.

أما فيما يخص توزيع كتاب الضبط على الغرف والأقسام جعلته المادة "08" من المرسوم التنفيذي مشترك بين محافظ الدولة ورئيس المحكمة الإدارية – كما رأينا سابقاً – وينبغي ضرورة تحديد الصلاحيات في هذا الخصوص لمنع التنازع.

ثانيا / عدد المحاكم الإدارية وتصنيفها.

1-عدد المحاكم الإدارية.

لقد بلغ عدد المحاكم الإدارية في الإصلاح القضائي المعتمد بموجب دستور 1996 "31" محكمة تغطي كامل التراب الوطني حسب نص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم98-356 المذكور أعلاه، حيث نصت على "تنشا عبر كامل التراب الوطني إحدى وثلاثون "31" محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية".

لكن السؤال المطروح هو: هل إن هذا العدد كافي لكي يساهم في بناء هيكل قضائي إداري متكامل في الجزائر؟.

يتضح لنا من خلال عدد المحاكم الإدارية المبين في المادة أعلاه وبالمقارنة فان هذا العدد لا يغطي المساحة الشاسعة للوطن الأمر الذي يؤثر على السير الحسن لمرفق العدالة من جراء تراكم القضايا أمام تلك المحاكم الإدارية وما ينتج ذلك من إطالة الفصل فيها.

كما سيؤثر هذا العدد على إحدى المبادئ الأساسية للقضاء، ألا وهو تقريب القضاء من المواطن الأمر الذي لا محالة سيثقل كاهل المتقاضي من خلال حجم تكاليف اللجوء للقضاء.

فإن كان هذا العدد من المحاكم الإدارية سيفرز هذه السلبيات فما هو الدافع الذي جعل المشرع يقتصر على هذا العدد فقط من تلك المحاكم ؟.

نشير قبل ذلك إلى أن عدد المحاكم الإدارية جاء مطابقاً لعدد الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية المنشئة بموجب القانون 84-13 المؤرخ في 1984/06/23 المتضمن التقسيم القضائي الذي ألغي بموجب الأمر رقم 97-11 المؤرخ في 1997/03/19 المتضمن التقسيم القضائي الذي رفع عدد المجالس القضائية إلى 48 مجلساً قضائياً.

وسنحاول تبرير موقف المشروع في اعتماد "31" المحكمة إدارية من خلال:

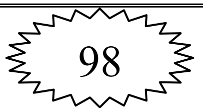
1- ضعف الاعتمادات المالية/ فالجانب المادي للدولة لا يمكن الإعتزار به، فحسب اعتقادنا أن الغلاف المالي لتغطية نفقات هاته المحاكم متوفر وخاصة في الآونة الأخيرة أين تعرف الجزائر مستوى مقبول من الإيرادات المالية خاصة مع ارتفاع سعر البترول.

2- قلة عدد المنازعات الإدارية/ إن الاحتجاج بقلة عدد المنازعات الإدارية هي حجة مردود عليها لكون أن عدد المنازعات ذات الطابع الإداري بالرغم من أنه لا يساوي عدد المنازعات العادية لكن يمكن الجزم من أنها تعرف – المنازعات الإدارية – تزايداً مستمراً،وذلك راجع لتدخل الدولة في العديد من المجالات من جهة وكذا تنامي الوعي القانوني لدى المواطنين في السنوات الأخيرة وبالتالي عدم ترددهم في مقاضاة الإدارة من جهة أخرى.

3- هناك من يحتج[1] بعدم رفع عدد المحاكم الإدارية إلى أكثر من العدد المذكور، راجع لكون أن رفع عدد هاته الأخيرة لأكثر من ذلك العدد من شأنه أن يؤدي إلى كثرتها وبالتالي تفقد مكانتها وقدسيتها في اعتقادي أن المحاكم الإدارية لا تفقد مكانتها طالما كانت في مستوى رغبات وتطلعات المتقاضين أي كلما عملت على تكريس احترام القانون وبسط العدل فإن كثرة العدد لا تؤدي إلى فقدان القيمة بل ما يؤدي إلى ذلك هو فقدان ثقة المواطن في مرفق العدالة.

أعتقد أن السبب والحجة المقبولة التي يمكن من خلالها تبرير موقف المشرع في هذا المجال هو نقص الجانب البشري ونعني بذلك "القضاة" فإنه من الصعب توفير العدد الكافي من القضاة لتسير العدد المعلن عنه من المحاكم الإدارية فضلاً عن زيادة عددها، فالقضاة الذين يفصلون في المنازعات ذات الطابع الإداري – كما رأينا سابقاً – يجب أن تتوفر فيهم مجموعة من الشروط، أهمها التخصص وكذا الكفاءة العالية والدراية بالقانون الإداري, وهذا ما لا تتوفر عليه الجزائر بالرغم من وجود قضاة لهم خبرة عالية على مستوى المحاكم العادية، لكن استغلالهم على مستوى المحاكم الإدارية سيؤدي إلى خلل كبير على مستوى القضاء العادي بصفة عامة، بل إن عدد القضاة يعتبر ضئيلاً حتى بالنسبة للمحاكم العادية فإذا ما قرننا عدد القضاة في سنة 2007 الذي بلغ 3225

1- رد وزير العدل أمام أعضاء مجلس الأمة عند عرض نص القانون 98-02 ج ر لمداولات مجلس الأمة لسنة98 – ص15.



قاضياً بالكثافة السكانية للجزائر وكذا بعدد المحاكم العادية "220" محكمة عند إنشاء 48 مجلساً قضائياً[1]، نجده لا يكفي حتى لتغطية المحاكم العادية، فضلاً عن المحاكم الإدارية.

إن إحداث الاكتفاء في الإطار البشري- لكي يتم تنصيب المحاكم الإدارية- يتطلب مدة زمنية معتبرة من الإعداد والتحضير والجهود البشرية والمادية التي تتطلبها عملية تكوين قضاة لهم القدرة والإمكانات المعرفية ما يمكنهم من الفصل في المنازعات ذات الطابع الإداري.

حيث يرجع البعض التأخر في تنصيب كل المحاكم الإدارية إلى يومنا هذا مرده نقص الإطار البشري "القضاة".[2]

لكن ما هو ملاحظ أن الجزائر في السنوات الأخيرة أصبحت تولي اهتمام كبير لتكوين القضاة حيث فتحت المجال لطلبة كليات الحقوق للالتحاق بسلك القضاء، من أجل تجاوز النقص الذي تعانيه الجهات القضائية في هذا المجال بل تم تكوين بعضهم في المنازعات الإدارية بالمدرسة الوطنية للإدارة، كما أن الجزائر تعمل على إبرام اتفاقيات في مجال تكوين القضاة مع العديد من الدول ذات الخبرة الواسعة في هذا المجال كل ذلك من أجل ضمان السير الحسن لمرفق العدالة، من خلال توفير العدد الكافي من القضاة وبالتالي تنصيب المحاكم الإدارية بالتدريج وفق درجة التقدم في ذلك "توفير الإطار البشري".

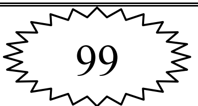
2- تصنيف المحاكم الإدارية.

سنتطرق لهذا الجزء من البحث لكي نتعرف على الوضع الذي سبق إلغاء قانون الإجراءات المدنية الصادر بأمر رقم 66-154 مؤرخ في 8 يونيو 1966المعدل والمتمم وتعويضه بقانون الإجراءات المدنية والإدارية المذكور أعلاه.

وبالتالي تعديل المادة "07" من قانون الإجراءات المدنية التي كانت تعتبر العصب الأساسي لتحديد الاختصاص النوعي للغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية باعتبار هاته الأخير –

1- جريدة الشروق اليومي الجزائرية المرجع السابق.

2- د. عمار بوضياف –النظام القانوني للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري، مجلة مجلس الدولة، العدد06، السنة2005، ص65-98.



الغرف الإدارية - ستعوضها المحاكم الإدارية حين تنصيبها، ونتعرف من خلال ذلك على مختلف السلبيات والإيجابيات من خلال الوضع الجديد في هذا المجال.

نعلم أن نص المادة 07 ق.إ م الصادرة بموجب القانون 90-23 المذكور أعلاه صنف الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية إلى نوعين، غرف إدارية محلية، وغرف إدارية جهوية.

ومع صدور القانون98-02 المنظم للمحاكم الإدارية طرح التساؤل وثار الجدل والغموض فيما يخص انسحاب هذا التصنيف – للغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية – إلى تلك المحاكم وخاصة أن نص القانون 98-02 لم يتطرق لهذا التصنيف.

إن هذا الجدل كان يستوجب الرجوع إلى النصوص القانونية التي تحكم تلك المحاكم الإدارية وخاصة القانون 98-02 إضافة إلى القانون90-23 الذي عدل قانون الإجراءات المدنية المذكورة أعلاه.

إذن إن الإجابة على هذا التساؤل كانت مختلفة حسب السند القانوني المعتمد عليه.

فقانون 98-02 وكذا المرسوم التنفيذي له رقم 98-356 لا يوجد فيهما ما يشير إلى تميز او تصنيف بين المحاكم الإدارية فالمادة الأولى من القانون 98-02 أشارت فقط إلى أن المحاكم الإدارية جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية دون تميز أو تصنيف لتلك المحاكم.

إضافة لذلك فإن المرسوم التنفيذي 98-356 وفي مادته الثانية لم تصنف أوتميز بين المحاكم الإدارية وإنما أشارت فقط إلى إنشاء "31" محكمة إدارية على المستوى الوطني.

إذن نلاحظ أن النصان الأساسيان المتعلقان بتلك المحاكم لم يرد فيها ما يشير إلى تصنيف تلك المحاكم.

إن هذان النصان لا يثيران أي إشكال في هذه النقطة في حد ذاتهما فالمحاكم الإدارية لها طابع وشكل واحد ولها اختصاص واحد.

لكن يظهر الإشكال واللبس عندما يتم مقارنة هذين النصين بالقانون 90-23 خاصة المادة "07" منه التي أعادت تصنيف الغرف الإدارية على مستوى الجالس القضائية.

على اعتبار أن المادة"02" من القانون 98-02 تحيل إلى قانون الإجراءات المدنية فمن خلال هذا الوضع فإن نص قانون الإجراءات المدنية "الملغى" كان من المفروض أي يسرى على المحاكم الإدارية، فتصبح هناك محاكم إدارية جهوية وأخرى محلية.

وأمام هذا الغموض طرح سؤال آخر أي النصوص القانونية يطبق أو يعتمد في هذه الحالة؟.

فلو أخذنا بنص القانون 98-02 لوقعنا في مشكل قانوني إذ ما هي الجهة القضائية التي تختص في الفصل في قرارات الولايات التي كانت من اختصاص الغرف الإدارية الجهوية.

وفي هذا المقام ذهب البعض[1]، إلى القول بان العمل بنص المادة"07" يغلب على العمل بنصوص من القانون 98-02 وهذا -حسب أنصار هذا الطرح دائماً- راجع للطابع العملي لتلك المادة على عكس قانون 98-02 الذي يطغى عليه الطابع التنظيمي وعليه وحسب هذا القول فإن المحاكم الإدارية تصنف بحسب تصنيف الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية.

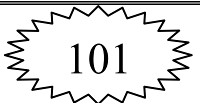
من خلال هذه اللمحة البسيطة يتضح لنا مدى الغموض واللبس الذي كان يثيره هذان النصان فكان لابد من تعديل أحدهما يزيل اللبس ولقد كان سكوت المشرع في نصوص القانون98-02 باعتباره آخر نص آنذاك ينظم تلك المحاكم، يفسر على أساس رغبته-المشرع- في إلغاء هذا التصنيف.

وفعلاً جاء القانون الأخير للإجراءات المدنية والإدارية وبالضبط نص المواد 800، 801 ليؤكد إلغاء هذا التصنيف، الوارد على الغرف الإدارية والذي كان من الممكن أن ينسحب على المحاكم الإدارية.

فهذا التعديل كان لابد منه لضمان عدم تناقض النصوص القانونية التي تنظم موضوع واحد.

وما يمكن قوله في هذا الخصوص أن التصنيف الذي أوردته المادة"07" ق.إ.م مناقض ولا يتماشى مع أهداف الإصلاحات التي ما فتئ المشرع القيام بها والتي تهدف إلى تبسيط الإجراءات لأن التمييز بين الدعاوى المرفوعة ضد قرارات الولايات والدعاوى المرفوعة ضد قرارات البلديات

1- د رشيد خلوفي -قانون المنازعات الإدارية.-تنظيم وإختصاص- مرجع سابق, ص391.



يصب عكس تبسيط الإجراءات، أضف إلى ذلك إن هذا التصنيف يرى البعض[1]، ليس له مبرر قانوني ولا منطقي إذ ما هو الدافع الذي جعل المشرع يمنح الاختصاص للغرف الإدارية الجهوية الخمسة دون غيرها، خاصة وقضاة الغرف الإدارية الخمسة –التي خصها المشرع بنظر الدعاوى ضد قرارات الولاة دون باقي الغرف– لا يختلفون عن باقي قضاة الغرف الأخرى حيث يخضعون لنفس التكوين، كما أن لهم نفس التخصص ويخضعون لنفس القانون الأساسي، اضف الى أن تلك الغرف الجهوية لها نفس تشكله باقي الغرف وتسير بنفس الطريقة، وبهذا فان الغرف الإدارية المحلية لا تقل كفاءة عن الغرف الإدارية الجهوية.

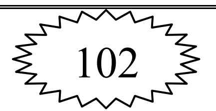
إن توسيع مجال اختصاص المحاكم الإدارية جميعها بالنظر في الدعاوى الموجهة ضد قرارات الولايات من خلال إلغاء التمييز بين قرارات هاته الأخير وقرارات البلديات والمؤسسات ذات الصبغة الإدارية اجراء من شأنه أن يوفر العديد من المحاسن وبالتالي تفادي بعض العيوب التي كانت تشوب الوضع السابق.

فمن خلال هذا الإجراء – إلغاء هذا التصنيف – نضمن مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين من خلال توسيع اختصاص كامل المحاكم للنظر في دعوى إلغاء القرارات الصادرة عن الولايات وكذا تفسيرها وفحص مشروعيتها، مما يجنب المتقاضين عناء التنقل خارج تراب الولاية من اجل مخاصمة قرارات ولايتهم وما ينتج عن ذلك من توفير للوقت والمال وكذا ضمان عدالة احكام تلك المحاكم في هذه القضايا لكون أن المحكمة الإدارية المحلية تكون أكثر دراية بملابسات وظروف القرار المراد الطعن فيه من محكمة إدارية بعيدة عن ظروف ذلك القرار.

لكن اعتقد في هذا المقام انه كان من الأفضل لو عوضت تلك الغرف الجهوية بمحاكم إدارية للاستئناف، تستأنف أمامها ولو بعض احكام المحاكم الإدارية الأخرى.

إن هذا الإجراء من شأنه أن يوفر بعض الإيجابيات على رأسها مبدأ التقاضي على درجتين ولوفي بعض القضايا الإدارية كمرحلة انتقالية تكتسب فيها تلك المحاكم الإدارية الخبرة، حيث وكما لاحظنا أن هذا المبدأ لم يحترم من طرف المشرع الجزائري منذ الاستقلال وخلال جميع الإصلاحات

1– د رشيد خلوفي ,المرجع الآنف الذكر, ص392.



التـي أجرهـا المشـرع علـى النظـام القضـائي فيمـا يتعلـق بالجهـات القضـائية الفاصـلة فـي النزاعـات الإدارية.

إن هذا الإجراء من شـأنه أن يؤدي إلـى تطـابق درجات التقاضـي بين هيئات القضـاء الإداري وهيئات القضاء العادي وخاصة أنه وفي ظل القانون الجديد للإجراءات المدنية والإدارية الأخير لم يحدد في نصوصه –خاصة المواد 800، 893– درجة بعينها للاستئناف وقد جاء في عرض اسباب تلك المواد أن دوافع عدم تحديد تلك الهيئة بالاسم راجع لإمكانية استحداث جهات قضائية دون مجلس الدولة تستأنف أمامها احكام المحاكم الإدارية.

إن هـذا الإجـراء مـن شـأنه أن يقـرب درجـة الاسـتئناف مـن المتقاضـين فـي مجـال المنازعـات الإدارية وخاصة أنها أمام مجلس الدولة الذي يوجد مقره في الجزائر العاصمة.

فالاستئناف في هذه الظروف تعترضه العديد من العراقيل كبعد المسافة، ارتفاع المصاريف من إقامة ومصاريف السفر, لأنه ليس من العدل أن ينتقل المتقاضي من أقصى نقطة من الوطن متحملاً عبء التنقل إلى الجزائر العاصمة قاصداً مجلس الدولة ليستأنف أمامه حكم قضائي صادر عن محكمة إدارية.

كل هذه العراقيل يمكن تفاديها في حالة تبني هذا الإصلاح، وخاصة وأنه لنا في تجارب الدول الأخرى مرجعاً في هذا المجال.

ففرنسا مثلاً – كما لاحظنا سابقاً – أنها وبعد عدة مراحل من الإصلاحات مست المحاكم الإدارية تمكنت في سنة 1987 من الوصول إلى مرحلة أن تطابق فيها القضاء الإداري بالقضاء العادي من ناحية درجات التقاضي فأصبح هناك درجتين للتقاضي في مجال القضاء الإداري ولو بصفة جزئية لكنها تعد خطوة إيجابية في بناء دولة القانون.

كما نجد مصر تمكنت هي الأخرى وبعد المرور بعدة مراحل من إنشاء قضاء إداري أقرب في هيكلته للقضاء العادي، وذلك من خلال ضمان كامل درجات التقاضي ولو في بعض القضايا الإدارية.

فهذه التجارب لتلك الدول لابد أن تكون بالنسبة للمشرع الجزائري مرجعاً يعتمد عليه في أي إصلاح، ولعل المشرع الجزائري سيعمل على إنشاء درجة استئناف بدل مجلس الدولة بعد تنصيب المحاكم الإدارية وتكتسب هاته الأخيرة الخبرة اللازمة وكذا يتمكن قضاتها من التحكم في فنيات القانون الإداري حيينها يمكن التفكير بجدية في إنشاء محاكم إدارية للاستئناف وبهذه الخطوة يكون المشرع قد بلغ درجة مهمة في مجال تنظيم القضاء الإداري.

3- التقسيم الداخلي للمحاكم الإدارية:

بالرجوع لنص القانون 98-02 وبالضبط المادة «04» منه نجدها تنص على أن المحاكم الإدارية تنظم في شكل غرف ويمكن تقسيم هاته الأخيرة إلى أقسام، لكن الملاحظ أن هذا القانون لم يحدد عدد تلك الغرف ولا عدد الأقسام وإنما أحال ذلك على التنظيم، لذلك جاء المرسوم التنفيذي 98-356 وفي مادته "05" تنص على أن المحكمة الإدارية تتشكل من غرفة واحدة على الأقل إلى ثلاثة غرف كحد أقصى ويمكن تقسيم كل غرفة إلى قسمين عل الأقل وأربعة أقسام على الأكثر.

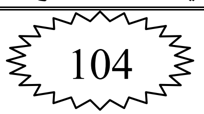
إن تقسيم المحكمة الإدارية إلى غرف وأقسام من صلاحيات وزير العدل حسب نفس المادة المذكورة أعلاه في فقرتها الثالثة.(1)

لكن المشرع لم يحدد معيار لتحديد عدد الغرف والأقسام على مستوى كل محكمة، ولقد ذهب البعض(2) إلى القول بأن وزير العدل سيعتمد في ذلك على ثقل المهام المنوطة بكل محكمة فالمحكمة التي تعرض عليها قضايا بعدد كبير لا محالة سيكون عدد الغرف والأقسام بها اكبر من المحكمة التي تعرض عليها قضايا بعدد أقل.

إن هذا القول لا يجانب الصواب فأعتقد انه كلما كان حجم نشاط المحكمة كبيراً كلما تطلب ذلك مزيداً من الغرف والأقسام والعكس صحيح، فمثلاً المحكمة الإدارية لتمنراست، وحسب عدد السكان والإدارات المتواجد في محيط اختصاصها، أقل بكل المقاييس، من عدد السكان والإدارات

1- لكن مقابل هذا نجد على مستوى المحاكم العادية، أن رئيس المحكمة له صلاحيات تقليص عدد الأقسام أو تقسيمها إلى فروع حسب أهمية وحجم النشاط القضائي، وهذا بعد أخذ رأي وكيل الجمهورية م 13من القانون05-11 المؤرخ في 17 يوليو 2005 المتعلق بالتنظيم القضائي.

2- د. عمار بوضياف ، النظام القانوني للمحاكم الإدارية في الجزائر ، مرجع سابق ص75-76.



المتواجد في مجال اختصاص المحكمة الإدارية للعاصمة، وبالتالي فعدد الغرف والأقسام على مستوى هذه الأخير سيكون اكبر من عددها على مستوى محكمة تمنراست.

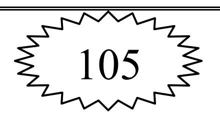
إن هذا المبدأ الذي يعتمد على حجم النشاط في مجال التقسيم الداخلي للمحاكم الإداري منطقي وواقعي فعدد القضايا ونوعها هو المحدد لعدد الغرف والأقسام.

لكن الاعتراف لوزير العدل دون غيره في تحديد عدد الغرف والأقسام على مستوى المحاكم الإدارية لا ينسجم والسير الحسن لتلك المحاكم على اعتبار أن وزير العدل ليس هو الشخص المرتبط مباشرة بتلك المحاكم وخاصة أن النصوص القانونية في هذا المجال لا تشير إلى ضرورة أخذ رأي رئيس المحكمة من طرف وزير العدل في ذلك ولو من باب الاستشارة الغير ملزمة باعتبار أن رئيس المحكمة هو الشخص الأقرب والأدرى بأمور المحكمة التي يرأسها حيث يمكنه تقدير حاجة تلك المحكمة لمزيد من الغرف والأقسام.

ولقد ذهب بعض الباحثين[1] إلى ضرورة اعتراف المشرع لرئيس المحكمة الإدارية ولو بحق الاقتراح في هذا المجال ودعوْا إلى ضرورة تكييف نص المادة "05" من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المذكور أعلاه مع هذا الطرح، وفعلاً يجب أخذ هذا الاقتراح بعين الاعتبار فليس معقول ولا منطقي أن لا نعترف لرئيس المحكمة بسلطة تقسيم المحكمة التي يرأسها وهو الذي يعلم أكثر من أي شخص آخر حالة تلك المحكمة وظروف العمل التي تميزها لأنه في اعتقادي أن الاعتراف لرئيس المحكمة بالمشاركة في تحديد عدد الغرف والأقسام من شأنه أن ينتج عنه هيكل قضائي يتماشى ومتطلبات المجتمع من خلال استجابته -الهيكل القضائي- لحجم النزاعات المعروضة عليه ولا يدري هذا الأمر أحد أكثر من الرئيس.

في النهاية نشير كذلك بأن لوزارة العدل نوع من الإشراف على المحاكم الإدارية بالرغم من هاته الأخيرة ليست هيئة قضائية.

1- د. عمار بوضياف ، المصدر الآنف الذكر 76.



فحسب نص المادة "07" من القانون 98-02 أن وزارة العدل تتولى التسيير الإداري والمالي للمحاكم الإدارية.[1]

إن هذا الوضع يختلف عن الوضع في النظام المصري والفرنسي أين نجد أن المحاكم الإدارية في هذين النظامين لها علاقة إدارية بمجلس الدولة، وعلى هذا الأساس يرى البعض ضرورة تغير هذا الوضع بإقامة علاقة بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة لضمان هيكل قضائي إداري متناسق ومنسجم.[2]

1- في مقابل هذا وحسب نص المادة13 من القانون98-01 المتعلق بمجلس الدولة تنص على الاستقلال المالي وكذا الاستقلال في التسيير.

2- د عمار بوضياف، النظام القانوني للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص75-76.

الفصـل الثـانـي

اختصـاص المحـاكم الإداريـة

إن دراسـة النظـام القـانوني للمحـاكم الإداريـة لا يكتمـل إلا إذا تطرقنـا فـي هـذه الدراسـة للقواعد التي تحكم اختصاص تلك المحاكم بنظر النزاعات ذات الطابع الإداري.

لكـون أن الأخـذ بنظـام القضـاء المزدوج، يفـرض ضـرورة وجـود ضـوابط دقيقـة تحـدد وتفصـل المجالات التي يعقد فيها الاختصاص للقضاء الإداري بصفة عامة والمحاكم الإدارية بشكل خاص.

هذا ما نجده في الأنظمة التي تبنت هذا النمط من النظام القضائي، ففرنسا مثلاً عملت على وضـع معايير كانـت تهدف من وراءها تحديد نطـاق اختصـاص القضـاء الإداري ومـا يخـرج عنـه من قضايا تدخل ضمن اختصاص القضاء العادي.

إن الاختصاص القضائي يقصد به الأهلية القانونية لجهة قضائية للنظر في نزاع ما[1].

ويشتمل موضوع قواعد الاختصاص القضائي مسألتين:

الاختصاص النوعي الذي يحدد طبيعة النزاع الذي يحق لجهة قضائية الفصل فيه.

الاختصاص الإقليمي الذي يتحدد على أساسه مجال اختصاص القاضي، بنظر النزاعات التي تقع في دائرة إقليم المحكمة أو الجهة القضائية التابع لها .

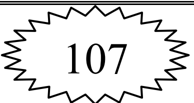
وعليه فدراسة قواعد اختصاص المحاكم الإدارية تمكن من ضمان نقطتين أساسيتين:

النقطة الأولى / معرفة معاير توزيع القضايا بين المحاكم الإدارية و جهات القضاء العادي.

النقطة الثانية / تمكن من معرفة معايير توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية فيما بينها، إضافة إلى هذا معرفة معايير توزيع الاختصاص بين هاته المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

بما أن المشرع الجزائري تبني نظام القضاء المزدوج من خلال دستور 1996 والقوانين اللاحقة التـي تكـرس هذا الاتجـاه، ومنهـا القـانون98-02 المتعلـق بالمحـاكم الإداريـة، هذا الوضـع يسـتوجب اعتماد قواعد اختصاص تمكن من تحديد نطاق اختصاص كل من جهتي القضاء ومن خلال ذلك تحديد نطاق اختصاص المحاكم الإدارية.

1- د. رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية ، مرجع سابق، ص299



وعلى اعتبار أن المشرع الجزائري في حقيقة الأمر وبالرغم من أنه تبني في السابق نظام قضائي موحد على مستوى الهيئات القضائية إلا أنه في المقابل تبني نظرية كاملة للاختصاص القضائي.(1)

وذلك بدليل أنه أقر بوجود نوعين من المنازعات إدارية وعادية كما أنه لم يأخذ بنظام الإحالة بين الغرف الإدارية وباقي الغرف على مستوى المجالس القضائية وإنما رتب على مخالفة هذه القواعد البطلان.(2)

كل هذه العناصر وغيرها تمكننا من القول بأن المشرع الجزائري وفي ظل النظام القضائي السابق عمل على وضع قواعد تحدد معايير توزيع الاختصاص القضائي بالرغم من وجود وحدة الهيئات القضائية.

لكن بالرغم من ذلك إلا أن قواعد الاختصاص التي كانت تسري في ظل النظام القضائي السابق ونظراً لمختلف الانتقادات الموجهة لقانون الإجراءات المدنية رقم 66-154 والتي ازدادت حدتها بعد تتبي نظام الازدواجية القضائية وعدم تماشي هذا القانون مع الوضع الجديد تدخل المشرع من خلال إصدار قانون إجراءات مدنية وإدارية جديد ليصبح النص الأساسي لتحديد قواعد الاختصاص القضائي بالنسبة لجهات القضاء ومن ضمنها المحاكم الإدارية.

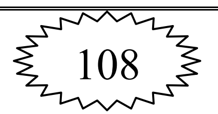
لذلك سأحاول دراسة المعطيات الجديدة التي جاء بها هذا النص هذا من جهة، ومن جهة أخرى نحاول مقارنة الوضع الجديد بما كان سائداً لإبراز أهم الجوانب الإيجابية في النص الجديد ومدى استجابته –النص الجديد – وتجسيده لنظام القضاء المزدوج.

ومن خلال دراسة قواعد الاختصاص سنحاول معرفة الآلية التي يوزع بها الاختصاص بين المحاكم الإدارية من جهة والقضاء العادي من جهة أخرى، وكذا بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

كما سنتطرق لمسألة توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية نفسها.

1- د، مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، نظرية الاختصاص ج3 – ط4 الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية 2007، ص 350-351.

2- د. عمور سلامي، مرجع سابق، ص09.



وسنعالج هذه المسائل في النقاط التالية:

الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.

الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية.

المبحث الأول

الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

باعتبار المحاكم الإدارية المنشئة بموجب القانون 98-02 الجهات القضائية التي تتمتع بالاختصاص العام في نظر المنازعات ذات الطابع الإداري كأصل عام كما أكدته المادة 1/800 ق.إ.م.إ. [1]

لقد وضع المشرع الجزائري معيار عام لتحديد نطاق اختصاصها – المحاكم الإدارية – بنظر الدعاوى الإدارية، إلا أنه في مقابل هذا أورد استثناءات على الأصل العام، حيث عقد حق نظر بعض الدعاوى ذات الطابع الإداري وفق المعيار العام المعتمد من طرفه للمحاكم العادية والبعض الآخر خص بها مجلس الدولة.

وأعتقد أن دراسة قواعد اختصاص المحاكم الإدارية بالمنازعات الإدارية له أهمية بالغة خاصة بعد اعتناق المشرع الجزائري نظام القضاء المزدوج.

وارتأيت لكي تكون دراسة موضوع الاختصاص القضائي المتعلق المحاكم الإدارية شاملاً أن أتطرق قبل هذا إلى التطور التاريخي لفكرة اختصاص القضاء الإداري في النظام الفرنسي باعتبار رائد القضاء الإداري.

وبعد هذا نتطرق لمناقشة المعيار المعتمد من طرف المشرع الجزائري في عقد اختصاص المحاكم الإدارية وكذا القيود والاستثناءات الواردة عليه.

وسنعالج هذه النقاط في المحاور التالية:

التطور التاريخي لفكرة الاختصاص النوعي.

تحديد نطاق اختصاص المحاكم الإدارية في النظام الجزائر.

الاستثناءات الواردة على الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.

1- نصت المادة 1/800 على * المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية *

المطلب الأول

التطور التاريخي لفكرة الاختصاص النوعي

إن ظهور فكرة القضاء المزدوج، أي وجود هيئات قضائية إدارية مستقلة عن الهيئات القضائية العادية تثير مسألة تحديد مجال اختصاص كل منها، لان الاعتراف بوجود هيئة قضائية تفصل دون سواها في المنازعات الإدارية يستوجب تحديد نطاق اختصاصها بشكل دقيق وحاسم.

وترجع أصل فكرة نظرية الاختصاص إلى النظام القضائي الفرنسي باعتبار أن فرنسا رائدة نظام الازدواجية القضائية.

وبما أن المشرع الجزائري اعتمد نظاماً قضائياً في سنة 1996 يشابه النظام القضائي الفرنسي كان لابد من دراسة المعايير المختلفة التي اعتمدها القضاء الفرنسي في مسألة تحديد نطاق اختصاص كل من جهتي القضاء.

لقد ظهرت عدة آراء في الفقه الفرنسي كانت تهدف لمحاولة تحديد نطاق الاختصاص القضائي لكل من جهتي القضاء الإداري والعادي.

إن لمسألة تحديد نطاق اختصاص كل من جهتي القضاء في نظام الازدواجية أهمية بالغة يمكن اختصارها فيما يلي:

1- إن وضع معيار واضح ودقيق لتحديد نطاق اختصاص كل من جهتي القضاء يضمن تفادي الكثير من مشاكل تنازع الاختصاص وما يترب عليه – التنازع – من سلبيات تمس بالسير الحسن لمرفق العدالة، كضياع الكثير من الجهد للوصول للفصل في القضايا المختلفة.

2- ان وضع معيار مانع وشامل لتحديد الاختصاص من شأنه أن يساعد كل من القاضي والمتقاضي في معرفة الجهة القضائية التي تختص بنظر نزاع معين دون عناء في ذلك.

3- إن مسالة تحديد الجهة القضائية المختصة بالنزاع تمكن من معرفة الإجراءات القضائية الشكلية والموضوعية الواجب تطبيقها على كل دعوى حسب طبيعتها.

نظراً لهاته المزايا وغيرها التي يكرسها تبني معيار واضح، شامل ومانع يعمل على تحديد نطاق كل من جهتي القضاء ظهرت عدة نظريات فقهية تعتمد معايير مختلفة، عمل القضاء على تطبيقها.

يمكن حصرها –النظريات– فيما يلي /

الفرع الأول

النظرية العضوية أو المعيار العضوي.

تعني هذه النظرية أو المعيار أننا نعتمد في تحديد المنازعات التي تدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري على طبيعة أطراف كل منازعة، أي بعبارة أخرى أن معرفة نطاق اختصاص القضاء الإداري من جهة والقضاء العادي من جهة أخرى –حسب هذا المعيار – يتوقف على معرفة أطراف كل منازعة.

فالمعيار العضوي يقوم على أساس أن كل عمل صادر من جهة إدارية يعتبر تصرفاً إداريا يخضع للقانون الإداري، وعليه فكل نزاع حول هذا العمل يكون النظر فيه من اختصاص القضاء الإداري، أي كلما كان على الأقل أحد أطراف نزاع ما إدارة عامة فإن القضاء الإداري هو المختص بنظر ذلك النزاع.(1)

ولقد عمل القضاء الإداري الفرنسي على تطبيق هذا المعيار في منتصف القرن التاسع عشر ميلادي بعد قيام الثورة الفرنسية بناءاً على التفسير الخاص للفصل بين السلطات قصد إبعاد القضاء العادي من التعرض لأي عمل من الأعمال الإدارية.(2)

ووفقاً لهذا المعيار فأي نشاط تقوم به الإدارة العامة ويتمخض عنه نزاع معين فإنه لا يخرج من دائرة اختصاص القضاء الإداري إلا بنص قانوني.(3)

---

1 –Charles debbasch . op . cit p35

2– د. عمار عوابدي –النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ج1 المرجع السابق ص98–99.

3– صاش جازية – قواعد الاختصاص القضائي بالدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري . رسالة ماجستير – كلية الحقوق الجزائر ص 110–109

لكن ما يؤخذ على هذا المعيار بالرغم من الخصائص التي تميزه من بساطة في تحديد طبيعة المنازعة أنه يوسع من نطاق اختصاص القضاء الإداري، حيث يعتمد – كما رأينا – على أطراف النزاع علما أنه يمكن للإدارة ممارسة نشاطات تظهر فيها على قدم المساواة مع الأفراد أي أنها لا تظهر بمظهر السيادة والسلطة وبالتالي فإن هذا النشاط يخضع – من المفروض – للقانون الخاص الذي يختص القضاء العادي بتطبيقه.

وبناء على ذلك ذهب البعض إلى القول بان هذا المعيار فضفاض ويمتاز بعدم الدقة في تحديد نطاق اختصاص جهتي القضاء.[1]

هذه العيوب أدت إلى ظهور آراء فقهية أخرى مغايرة لنظرية المعيار العضوي.

الفرع الثاني

معيار التمييز بين أعمال السلطة العامة والأعمال الإدارية العادية

نظراً للعيوب التي شابت المعيار العضوي ووصفه بأنه عمل على توسيع الاختصاص القضائي الإداري بشكل غير معقول ظهر هذا المعيار في النصف الثاني من القرن التاسع عشر.

إن الفريق القائل بهذا المعيار تبنى فكرة مفادها أن أعمال الإدارة العامة يمكن تصنيفها إلى نوعين من الأعمال.

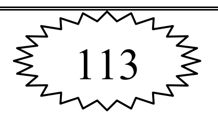
الطائفة الأولى : يطلق عليها أعمال السلطة وهي تلك الأعمال أو النشاطات التي تمارسها الإدارة باعتبارها صاحبة السيادة وسلطة عامة، مثالها الأوامر والنواهي التي تصدر عن الإدارة.

وعليه فكل نزاع ينشأ من جراء هذه الطائفة من الأعمال فهو يخضع لاختصاص القضاء الإداري.

الطائفة الثانية : هي تلك الأعمال التي تمارسها الإدارة والتي تشبه تصرفات الأفراد، أي أن الإدارة تمارس هذه الأعمال باعتبارها شخص عادي مجرد من امتيازات السلطة العامة، مثال ذلك إبرام عقود مدنية.[2]

1- د. عمار عوابدي – النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ج1 المرجع السابق ص99

2- د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص102.



وعليه فأي نزاع ينشأ عن ممارسة هذا النوع من الأعمال فإنه يخضع لاختصاص القضاء العادي.

بعبارة أخرى ووفق لهذا المعيار فإن تحديد نطاق اختصاص كل من جهتي القضاء يتوقف على طبيعة عمل أو نشاط الإدارة الذي أدى إلى النزاع.

فكل عمل تمارسه الإدارة وتظهر فيه بمظهر السلطة العامة إلا واختص القضاء الإداري بنظر ذلك النزاع، والعكس كل عمل تمارسه الإدارة ولا تظهر فيه بمظهر السلطة العامة أي أنها تظهر أثناء القيام بذلك العمل بمظهر الأفراد العاديين مجردة من امتيازات السلطة العامة إلا واختص القضاء العادي بنظر ذلك النزاع.[1]

وتقوم فكرة التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية على أن أعمال السلطة لا يمكن أن تخضع لرقابة القضاء العادي،وذلك راجع لمبدأ الفصل بين السلطات وبالتالي ضرورة وجود قانون خاص يطبق على هاته الأعمال.[2]

لكن هذا المعيار تعرض للعديد من النقد من طرف الفقهاء وأهمها أنه يعتمد على فكرة السلطة العامة لتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري لكن في المقابل نجده لم يحدد مدى حق الإدارة في استخدام وسائل السلطة العامة، هذا ما يؤثر على حريات الأفراد، أضف إلى ذلك أن البعض يرى صعوبة التفرقة بين هذين النوعين من الأعمال.[3]

لذلك تم تبني معيار آخر في تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري أساسه فكرة المرفق العام.

1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص 65 .

2- صاش جازية –مرجع سابق – ص110

3- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا –مرجع سابق– ص66

– ود.عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ج1، المرجع السابق، ص103.

الفرع الثالث

المرفق العام كأساس لتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري

نظراً للعيوب الكثيرة التي شابت معيار التميز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية ظهر معيار المرفق العام في أواخر القرن التاسع عشر، حيث عمل القضاء على تبني هذا المعيار وجعل منه أساس لتطبيق القانون الإداري وكذا معيار لاختصاص القضاء الإداري.

ولقد ظهرت أهمية هذا المعيار عندما أصدرت محكمة التنازع الفرنسية حكمها الشهير في قضية بلانكو "Blanco".

ففي 08 فيفري 1873 أصدرت محكمة التنازع الفرنسية حكمها الذي تضمن مبادئ قانونية هامة في مجال تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري، حيث اعتمد هذا الحكم مبدأ اعتبر نقطة تحول في مجال القانون الإداري.

وأهم ما جاء في هذا الحكم الشهير فكرة مفادها أنه لا يمكن أن تخضع مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها الإدارة لأحكام القانون المدني الذي ينظر في العلاقة بين الأفراد.

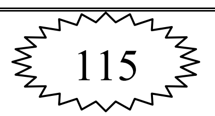
ولكن هذه المسؤولية لها قواعدها الغير مألوفة والتي تهدف إلى تحقيق التوازن بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة[1].

وهكذا اصبحت فكرة المرفق العام هي الأساس لتحديد اختصاص القضاء الإداري.

يعد الفقيه " دوجي " زعيم مدرسة المرفق العام إلى جانب "جيز" و "بونارد" و "رولاند " حيث يرى هؤلاء الفقهاء ان الدولة ليست لها الشخصية المعنوية، كما يرفض هؤلاء فكرة السلطة العامة، حيث يعتبرون أن الدولة مجموعة من المرافق تسهر على خدمة حاجيات المجتمع.

ففي نظر أنصار هذا النظرية أن فكرة المرفق العام هي المعيار الوحيد والركيزة الأساسية في بناء نظرية القانون الإداري.

1- د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية ج1، مرجع سابق، ص 106.
- صاش جازية، مرجع سابق، ص111.



كما يرى أنصار هذا المعيار أن فكرة المرفق العام هي أساس تحديد مجال تطبيق القانون الإداري وكذا مجال اختصاص القضاء الإداري، فالقانون الإداري لا يطبق إلا إذا كانت المنازعة متعلقة ومرتبطة بمرفق عام، أي أن كل عمل له علاقة بمرفق عام يعتبر عملاً إداريا ويطبق عليه القانون الإداري وبالتالي يدخل في نطاق اختصاص القضاء الإداري.(1)

لقد لعبت فكرة المرفق العام دوراً مهماً في بلورة القانون الإداري وكذا تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري لمدة طويلة من الزمن.

لقد عمل هذا المعيار على توسيع نطاق اختصاص القضاء الإداري نظراً للعدد الهائل من المرافق العامة من جهة، وتوسع مجال نشاط الإدارة من جهة أخرى، ولقد كانت هذه النتيجة من بين أسباب توجيه النقد لهذا المعيار وتعرضه لاهتزازات عملت على تغير النظرة التي كانت سائدة من قبل لدى انصار هذا المعيار.

إن اتساع نشاط الإدارة أدى إلى ارتفاع عدد المرافق العامة مما أجبر مجلس الدولة الفرنسي على تخويل القضاء العادي النظر في بعض النزاعات المتعلقة بالمرفق العام.(2)

كما يعتقد انصار هذا المعيار أن الحرب العالمية الأولى عام1914 أدت إلى زيادة تدخل الدولة في مجالات كانت قبل هذا التاريخ حكراً على الأفراد العاديين فظهرت المرافق العامة الصناعية والتجارية التي تخضع للقانون الخاص أضف إلى ذلك ظهور المشروعات الخاصة ذات النفع العام، هذه الأوضاع كلها أدت بفكرة المرفق العام إلى التراجع وأصبحت غير قادرة على تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، وبالتالي تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري.(3)

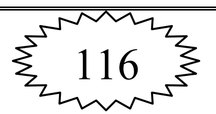
ونظراً لهذا الوضع عمل القضاء الفرنسي (مجلس الدولة) على تضيق مجال اختصاصه فأقر مثلاً بأنه لا يمكن اعتبار العقود المتعلقة بالمرافق العامة، عقود إدارية إلا إذا اشتملت على بنود غير مألوفة، أي تتضمن شروط استثنائية في المجال القانون الخاص.(4)

1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا–مرجع سابق– ص67-68.

2- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، نفس المرجع السابق الذكر، ص73.

3- د. صاش جازية، مرجع سابق، ص113.

4 –André de laubadere op . cit . p48.



ولقد أوقعت تلك الأوضاع والظروف فكرة المرفق العام في أزمة فأصبحت تلك الفكرة قاصرة وعاجزة على تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري، لكن بالرغم من ذلك إلا أن انصار هذا المعيار يرون أن فكرة المرفق العام مازالت تساهم بدور مهم في مجال القانون الإداري بل ما زال يعمل بها.(1)

ونظراً للمشاكل التي وقع فيها هذا المعيار ظهرت أفكار أخرى كانت تهدف إلى محاولة تحديد نطاق القضاء الإداري.

الفرع الرابع

المنفعة العامة كمعيار وأساس لتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري

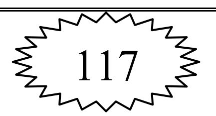
نظراً للأزمة التي عرفها معيار المرفق العام فيما يخص مسألة تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري أدى هذا الوضع إلى ضرورة اعتماد فكرة أخرى أكثر دقة ووضوحاً، فظهرت فكرة المنفعة العامة كمعيار جديد لتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري.

من أنصار هذه الفكرة الفقيه "فالين" الذي دعا إلى ضرورة الأخذ بفكرة المنفعة العامة كأساس لتحديد اختصاص القضاء الإداري، وبالمقابل رفض فكرة المرفق العام كمعيار لتحديد هذا الاختصاص، حيث يرى بأن المرفق العام ما هو إلا أداة من الأدوات القائمة في خدمة المنفعة العامة.

حيث يقول في هذا المجال أن المنفعة العامة هي التي تحدد مجالات تطبيق القانون الإداري باعتبارها هي أساس هذا القانون، فحسب رأيه أن كل نشاط تمارسه الإدارة وتهدف من وراءه إلى تحقيق نفع عام لابد وان يخضع ذلك النشاط للقانون الإداري وبالتالي يخضع لرقابة القضاء الإداري والعكس مهما كان النشاط الذي تمارسه الإدارة مهماً ولا تهدف من ورائه إلى تحقيق نفع عام لا يمكن أن يخضع للقانون الإداري وبالتالي يخرج من نطاق رقابة القضاء الإداري.(2)

1- د. عمار عوابدي – النظرية العامة للمنازعات الإدارية ج1، مرجع سابق – ص 112.

2- صاش جازية، مرجع سابق، ص113.



لقد لقي هذا المعيار التأييد من طرف قضاء مجلس الدولة الفرنسي ففي قضية بلدية "منسجور" "commune de Monségur" المنظورة أمامه جاء في حيثيات القرار "........الكنيسة مملوكة لبلدية منسجور، وإن كان مرفق العبادة لم يعد مرفقاً عاماً منذ 09ديسمبر1945......، لكن تلك المنشآت تتعلق بالنفع العام وتعتبر لذلك أشغال عامة حتى ولو لم تتصل بمرفق عام"

ولقد طبق مجلس الدولة الفرنسي على هذه القضية قواعد المسؤولية الإدارية وأسند الاختصاص بنظرها للقضاء الإداري.

من خلال هذا القرار نلاحظ أن مجلس الدولة أصبح يحدد اختصاصه في نظر أي نزاع بمدى علاقة موضوع النزاع بالنفع العام، حتى ولو لم يكن لموضوع النزاع علاقة بالمرفق عام.

إن معيار المنفعة العامة لم يصمد طويلاً وتعرض للكثير من النقد، ولهذا السبب هجره كل من الفقه والقضاء، ومن أهم ما وجه لهذا المعيار من نقد.[1]

أن أي نشاط للإدارة له هدف وحيد وهو تحقيق النفع العام ولا يمكن تصور أن يكون للإدارة مصلحة خاصة بالرغم من أن بعض انشطتها تخضع للقانون العام والبعض الآخر يخضع للقانون الخاص.

إن مهمة تحقيق النفع العام لم تعد حكراً على الإدارة وحدها بل أصبح الأفراد الطبيعيون يمارسون نشاطات قد تحقق مصلحة عامة أهم مما يحققه نشاط الإدارة ذاته.

نظراً لأن معيار المنفعة العامة أثبت عدم دقته وصلاحيته لتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري فقد هجره فالين نفسه.

1 –jean rivero .0p .cit .p34.

الفرع الخامس

معيار السلطة العامة كأساس أو معيار لتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري.

من أنصار هذا المعيار الأستاذ " جورج فيدل " "G.VEDEl" فهو يرى بأن السلطة العامة هي أساس القانون الإداري، وبالتالي فهو معيار تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري.

وفكرة السلطة العامة في نظر فيدل لم تعد تقتصر على المفهوم القديم الذي كان يحصرها في مجموعة من الأوامر والنواهي بل أصبح لها مفهوم حديث بموجبه أصبحت السلطة العامة تتضمن مجموعة من السلطات والامتيازات التي تجعلها في مركز أقوى من الأفراد العاديين، في مقابل هذا تتضمن السلطة العامة أيضا مجموعة من الالتزامات والقيود التي توضح حدود تصرف الإدارة.(1)

ان معيار السلطة العامة كأساس لتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري يقوم على فكرة مفادها أن طبيعة العمل الذي تمارسه الإدارة وكذا طبيعة الوسائل المستخدمة من قبل هذه الإدارة في تحقيق ذلك العمل هو أساس تحديد مجال تطبيق القانون الإداري، وبالتالي تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري.

ومن خلال هذا المفهوم للسلطة العامة يتجلى لنا جانبين:

الجانب الأول / يعطي للإدارة مركز يجعلها في وضع أقوى من الأفراد ويعطيها مجموعة من السلطات والامتيازات الغير مألوفة، كامتياز نزع الملكية للمنفعة العامة وكذا شروط غير مألوفة في العقود الإدارية.

الجانب الثاني / بعكس الأول يقيد الإدارة ويفرض عليها قيودا إدارية في ممارسة نشاطها، حيث تضع تلك الشروط والقيود حدوداً لا يمكن للإدارة تجاوزها في أي نشاط، مثالها ضرورة احترام شروط منح الصفقات العمومية، ضرورة مراعاة تحقيق المصالح العامة في كل نشاطات الإدارة.

كما نجد الأستاذ " ريفرو" ذهب إلى هذا الطرح حيث اعتبر أن السلطة العامة بمفهومها الجديد والمتمثل في تمتع الإدارة بالعديد من الامتيازات التي تجعلها في وضع أفضل من الأفراد

1 –Andrè de laubadere .op .cit .p53.

العاديين من جهة، وتفرض على نفس الإدارة قيوداً والتزامات استثنائية عند ممارسة نشاطها من جهة أخرى، فهذا المفهوم للسلطة العامة هو أساس تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري , عند " ريفرو ".[1]

نظراً للجدل القائم بين الفقهاء حول أي المعايير أفضل وأنجع لتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري ونظراً لعدم الوصول لهذا المعيار الجامع المانع على اعتبار أن معيار واحد منفرد قد لا يمكنه احتواء واستيعاب مجال تطبيق القانون الإداري، ومن ثم تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري، لهذا ظهر فريق من الفقهاء دعا إلى ضرورة الجمع بين أكثر من معيار لتحقيق هذا الهدف، فعمل على الجمع بين معيار المرفق العام وفكرة السلطة العامة لأجل تحديد نطاق هذا الاختصاص.

الفرع السادس

المعيار المزدوج لتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري

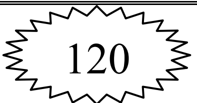
نظراً للنقد الذي وجهه الفقهاء للمعايير السابقة لعدم قدرتها على تحديد مجال اختصاص القضاء الإداري بشكل ناجع والتأكد من أنه لا يمكن لمعيار واحد تحديد هذا الاختصاص.

اعتمد فريق من الفقهاء على أكثر من معيار لبلوغ هذا الهدف، ومن رواد هذا الفريق نجد الفقيه الفرنسي"André de laubadadere " الذي يرى بأنه بالرغم من أن فكرة المرفق العام لا يمكن الاستغناء عليها في هذا المجال إلا أنها غير كافية بمفردها، بل ينبغي أن تكتمل بفكرة السلطة العامة ويقول في هذا الخصوص بأنه لابد من تكييف نشاط المرفق العام، أي لابد من التأكد من أن المرفق العام يمارس ذلك النشاط متمتعاً بامتيازات السلطة العامة أو مجرداً منها. [2]

فإذا كان المرفق العام يمارس نشاطه وهو متمتع بامتيازات السلطة العامة فان هذا النشاط يخضع للقانون الإداري والنزاع حوله يخضع لرقابة القضاء الإداري، اما إذا مارس المرفق العام النشاط دون التمتع بتلك الامتيازات ومجرد من وسائل السلطة العامة فإن هذا النشاط لا يخضع للقانون الإداري والنزاع حوله ليس من اختصاص القضاء الإداري كذلك.

1−Jean rivero.op.cit.p34-35.

2 −Andrè de l'aubadere " revalorisation récente de la notion du service public en droit administratif . français " a.j.d.a . 1961 . p 591.



فحسب هذا الفريق من الفقهاء فإن نشاط المرفق العام لا يخضع بالضرورة للقانون الإداري ولا إلى رقابة القضاء الإداري.أي إذا استعملت في نشاط المرفق العام وسائل السلطة العامة يكون خاضع لرقابة القضاء الإداري أما إذا ما استعملت فيه قواعد القانون الخاص يخضع لرقابة القضاء العادي.

فمجال اختصاص القضاء الإداري يتحدد حسب أنصار هذا الطرح متى كانت الإدارة طرفاً في نزاع ما بمناسبة نشاط تمارسه هاته الأخيرة وتستعمل فيه أسلوب السلطة العامة.

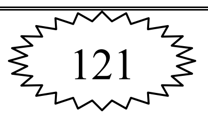
ولقد أيد القضاء الإداري الفرنسي هذا الاتجاه بالرغم من أنه يكتفي –القضاء الإداري الفرنسي – لانعقاد اختصاصه بوجود المرفق العام إلا أنه يشترط توافر أسلوب السلطة العامة في نشاط ذلك المرفق ولو بصفة ضمنية[1].

يمكن القول انه من الصعب الوصول إلى معيار جامع مانع يمكنه حسم مسالة اختصاص القضاء الإداري بمفرده، وإنما يجب تكامل مجموعة من المعايير حتى يتم التمكن من ضبط مجال اختصاص القضاء الإداري.

لقد عرف الفقه وكذا القضاء الإداري الفرنسي جدلاً كبيراً ولمدة طويلة فيما يخص إيجاد معيار حاسم ودقيق يمكن من خلاله ضبط نطاق اختصاص القضاء الإداري وتفادي تنازع الاختصاص.

وبعد تبني المشرع الجزائري نظام القضاء المزدوج يمكن أن نتساءل عن ما هو المعيار الذي اعتمده لتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري ومن تم نطاق اختصاص المحاكم الإدارية وكذا عن مدى فعالية هذا المعيار ؟.

1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص79-80 .



المطلب الثاني

تحديد نطاق اختصاص المحاكم الإدارية في النظام الجزائري

الفرع الأول

المعيار المعتمد لتحديد نطاق اختصاص المحاكم الإدارية في النظام الجزائري(1)

لقد عمل المشرع الجزائري منذ الاستقلال على ضرورة تبني معيار بسيط يتماشى والمستوى القانوني في المجتمع لتمكين المتقاضي من تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر دعاواه.

ولقد جاء تبني هذا المعيار من قبل المشرع – على اعتبار أن المشرع الجزائري اعتمد قواعد اختصاص حتى في ظل النظام القضائي الموحد كما رأينا سابقاً – مع صدور الأمر رقم 66-154 الصادر بتاريخ 8جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية ولا زال العمل ساري بذلك المعيار حتى بعد صدور القانون الجديد للإجراءات المدنية والإدارية رقم**08-09**.

لقد عمل المشرع الجزائري على تحديد نطاق اختصاص المحاكم الإدارية بالاعتماد على نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي نصت على أن " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

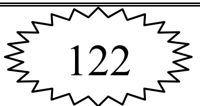
تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا أياً كانت طبيعتها، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها ".

كما أضاف المشرع الجزائري المادة 801 والتي وردت فيها بعض القضايا على سبيل المثال والتوجيه للقاضي، كما جاء ذلك في عرض أسباب هذه المادة.(2)

وفي حقيقة الأمر أعتقد أن هذه المادة هي تفصيل للمادة المذكورة أعلاه أو ذكر لبعض الأحكام الواردة في تلك المادة.

1- معيار تحديد اختصاص المحاكم الإدارية في الجزائر مصدره التشريع ,بينما في فرنسا فان مصدر هذا المعيار القضاء.

2- انظر عرض أسباب المادة 800مكرر(تم إدراج مضمونها في المادة 801 من نفس القانون- في المشروع التمهيدي لقانون الإجراءات المدنية والإدارية أمام اللجنة القانونية والإدارية والحريات على مستوى المجلس الشعبي الوطني.



ونصت المادة 801 على: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في

1- دعوى إلغاء القرارات الإداريـة والـدعاوى التفسيرية ودعـاوى فحص المشروعية للقرارات الصـادرة عن:

-الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

-البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

-المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل.

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة".

إن هذا الوضع الجديد أعتقد أنه يكرس إلى حد ما الوضع الذي كان سائداً قبل صدور القانون الجديد الإجراءات المدنية والإدارية المذكور أعلاه.

حيث وبالرجوع لنص المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية "الملغى"، فقد نصت على: "تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائياً بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا، في جميع القضايا أياً كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفاً فيها......".

انه وبالرجوع سواءاً لنص المادة 7 ق.إ.م الملغي أو لنص المادة 800 ق إ.م.إ الجديد يتضح لنا وبكل بساطة أن المعيار الذي اعتمده المشرع الجزائري لتحديد نطاق اختصاص المحاكم الإدارية هو ضرورة أن يكون أحد طرفي النزاع هيئة إدارية عامة، "أي شخص من أشخاص القانون العام".

بعبارة أخرى يجب لعقد اختصاص المحاكم الإدارية أن يكون النزاع إدارياً[1]، أي أن المعيار المعتمد في تحديد نطاق اختصاص المحاكم الإدارية هو المعيار العضوي، بمعنى أن المشرع يعتد بالعضو الذي اصدر أو قام بالعمل المنشئ للنزاع دون الاعتداد بطبيعة العمل وأهميته.

إن هذا الوضع الذي كرسه القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية كان قد أكده الاجتهاد القضائي من قبل حيث صدرت عدة قرارات قضائية في هذا الخصوص نذكر منها:

1- د. مسعود شيهوب، نظرية الاختصاص.... ج3، مرجع سابق، ص354.

قرار صادر عن المجلس الأعلى يؤكد تبني المعيار العضوي بدل المعيار المادي الذي كان سائداً قبل الاستقلال[1].

ولقد صدر القرار بتاريخ 23 جانفي 1970 في قضية بين السيد "ب" والتعاونية الجزائرية لتأمين عمال التربية.

حيث جاء في إحدى حيثياته: "حيث أن المادة7 ....قد استبدلت المعيار المادي القديم المرتكز على طبيعة النشاط الإداري المعتبر، بمعيار عضوي لم يعد يأخذ بعين الاعتبار سوى صفة الأشخاص المعنيين، وأنه يجب ويكفي، أن يكون شخص معنوي إداري طرفاً في الدعوى لكي يعتبر القاضي الفاصل في المواد الإدارية، مختصاً وهذا مهما كانت طبيعة القضية "

هذا القرار يوضح بشكل جلي تبني المشرع الجزائري وكذا القضاء المعيار العضوي في تحديد نطاق اختصاص المحاكم الإدارية.

كما نورد قرار آخر في هذا الخصوص صادر عن المحكمة العليا "الغرفة الإدارية " تحت رقم 136005 صادر بتاريخ 96/07/07.

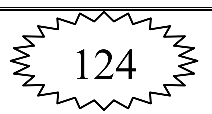
قضية بين تعاونية التأمين الجزائري لعمال التربية والثقافة "ماتيك" وابن معين محمد.

حيث جاء في الحيثية المتعلقة بالاختصاص "حيث أنه وباعتبار تعاضديه التأمين الجزائرية لعمال التربية والثقافة مؤسسة خاضعة للقانون الخاص لا يمكن طبقاً للمادة 7ق.إ.م مقاضاتها أمام الجهات القضائية الإدارية ".

من خلال هذين القرارين يتضح لنا أن المشرع والقضاء الجزائريين يعتدان لعقد الاختصاص القضاء الإداري (المحاكم الإدارية) بأطراف النزاع، حيث يجب أن يكون على الأقل أحد أطراف النزاع شخص من أشخاص القانون العام التي ذكرت قي نص المادة السابعة ق.إ.م وكرست في نص المادة 800 من القانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد.[2]

1- انظر د.أحمد محيو، المرجع السابق، ص97.

2- جاء ذكر الأشخاص القانونية في نص المادة 7 ق.م.ا الملغاة ، وكذا نص المادة 800 من القانون الجديد على سبيل الحصر.



كما أكد هذا التوجه مجلس الدولة من خلال قرار صادر من طرفه بتاريخ 02/09/23 بين رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية العنصر ولاية جيجل ويخلف الشريفة.

حيث جاءت الحيثية الخاصة بالاختصاص تقضي "..........حيث أن موضوع هذا النزاع يتعلق بطرد شخص احتل سكن بالقوة وأن هذا الطلب قدم من قبل البلدية، حيث أن هذا الطرف في النزاع هو الذي يحدد اختصاص الغرفة الإدارية عملاً بالمعيار العضوي المنصوص عليه بالمادة 7 من قانون الإجراءات المدنية».

إذن فالمشرع الجزائري اعتمد في تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري ومن خلاله اختصاص المحاكم الإدارية على المعيار العضوي، ولقد جاء القضاء ليكرس هذا التوجه من خلال عديد القرارات القضائية الصادرة في هذا الخصوص، وهذا دون الاعتداد بالأهمية وطبيعة القضية التي أثارت النزاع.

الفرع الثاني

قراءة في النصوص القانونية المحددة للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

قبل التطرق لفحوى نصوص المواد المحددة الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية 800،801، أعتقد انه من الضروري أن أبدي بعض الملاحظات الشكلية حول تلك النصوص مقارنة بنص المادة 7ق.إ.م.

الملاحظة الأولى/ أن المشرع أزال-كما رأينا سابقاً- اللبس الذي كان سائداً من خلال نص المادة الأولى من القانون 98-02 حيث أقر بصريح العبارة في نص المادة 1/800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد بأن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

فبالمقارنة بين نص هذه المادة ونص المادة 7 ق.إ.م الملغى نجد أن الولاية العامة في للمحاكم الإدارية في المنازعات الإدارية في ظل نص المادة 7 ق.إ.م لم يكن بشكل صريح كما هو الحال في النص الجديد، إن هذا الموقف من المشرع أعتقد أنه يعمل إلى حد ما على إزالة الغموض الذي أحدثته المادة الأولى من القانون 98-02 المذكور أعلاه.

الملاحظة الثانية/ إنه بالمقارنة بين نص المادة 800 ق.إ.م.إ ونص المادة 7 ق.إ.م، نجد أن عدم تحديد جهة الاستئناف بعينها في النص الجديد أمر يمكن أن نثمنه على اعتبار أنه يفتح الباب مستقبلاً ويسهل الأمر في إنشاء هيئات قضائية خاصة بالاستئناف بدل مجلس الدول دون تعديل النص القانوني من جديد.

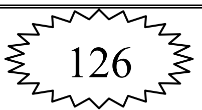
الملاحظة الثالثة/ بالرجوع إلى نص المادة 800 ق إ.م.إ وبالمقارنة دائماً مع نص المادة 7 ق.إ.م بنصها العربي نجد أن المشرع تدارك الخطأ الذي كان يشوب هاته الأخيرة من خلال إغفال عبارة البلديات عند تعداده للأشخاص الإدارية العامة التي يتحدد على أساسها اختصاص المحاكم الإدارية، وبتداركه لذلك الخطأ الشكلي بإضافة عبارة البلدية للأشخاص المذكورة في نص المادة 800 ق إ .م .إ أزال ذلك اللبس الذي كان يميز نص المادة 7 ق.إ.م.

الملاحظة الرابعة/ إن المشرع في ظل النصوص الجديدة المتعلقة بالاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية وخاصة المادة 801، لم يستعمل عبارة القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية عند تحدثه على دعاوى البطلان، كما فعل في نص المادة 7ق.إ.م الملغاة ولكن استعمل عبارة البلدية.

إن هذه الموقف من المشرع الجزائري لا يجانب الصواب من خلال ان استعمال عبارة رؤساء المجالس الشعبية البلدية بدل استعمال عبارة البلدية عند الحديث عن دعاوى البطلان والدعاوى التفسيرية وكذا فحص المشروعية يمكن أن يؤدي إلى تفسير خاطئ لقصد المشرع.

حيث يرى البعض ان استعمال عبارة رؤساء المجالس الشعبية البلدية بدل عبارة البلدية يؤدي إلى اعتبار أن بعض القرارات الصادرة عن البلديات خارجة عن نطاق رقابة المحاكم الإدارية، كقرارات الأمين العام للبلدية وقرارات رؤساء المصالح البلدية الأخرى، كما يمكن لهذه العبارة أن تقصي قرارات بعض الأشخاص الذين تؤكل لهم مهمة تسيير البلدية في ظروف خاصة كالمندوبين التنفيذيين من رقابة المحاكم الإدارية.[1]

1- عبد العزيز نوري رئيس مجلس قضاء سكيكدة –المنازعة الإدارية على ضوء إصلاح 1990– محاضرة ألقيت خلال الملتقى الوطني حول المؤسسات الجديدة للعدالة الجزائرية المنعقد بجامعة قسنطينة يومي 17،18 مارس،1990.



إن تصحيح هذا الوضع من شأنه أن يزيل اللبس ويكرس بشكل أفضل الهدف الذي كان يتوخاه المشرع.

الفرع الثالث

عدم ثبات النص القانوني المحدد للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.

نظراً لأهمية لنص المادة " 7 " من قانون الإجراءات المدنية الجزائري في مسألة تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري ومن خلال ذلك المحاكم الإدارية:

عرفت هذا المادة العديد من التعديلات منذ إصدارها في نصها الأول بالأمر 66-154 الصادر بتاريخ 08 جوان 1966، حيث كانت تلك التعديلات تماشياً مع تطور اهتمام المشرع بالقانون والقضاء الإداريين على حد السواء. (1)

وكانت تعتبر المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية هي النص الأساسي لتحديد هذا الاختصاص لذلك سنعمل على دراسة مختلف التغيرات التي طرأت عليها.

إن هذا الوضع الخاص الذي ميز نص المادة السابعة بعدم ثباتها لكثرة التعديلات التي ما فتئ المشرع يدخلها عليها أدت بالبعض إلى وصف عدم الثبات هذا بتقلبات المادة السابعة. (2)

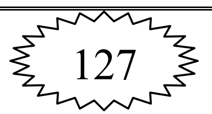
فلقد صدرت في هذا الخصوص مجموعة من النصوص القانونية كانت كلها تهدف إلى تكييف هذا النص مع تطورات موقف المشرع الجزائري من الازدواج في القانون المطبق على مختلف النزاعات، أي وجود قانون إداري وقانون خاص، إضافة إلى وجود نوع من الازدواج في الهيئات القضائية الفاصلة في مختلف تلك النزاعات.

نجد في هذا الخصوص الأمرين رقم: 69-77، و71-80 وكذا القانون رقم: 86-01 و90-23 وآخرها القانون رقم 08-09.

1- جاء النص الأول للمادة 07 ق.إ.م بالشكل التالي: "كما تختص بالحكم ابتدائياً في جميع القضايا التي تكون الدولة أو إحدى العملات أو إحدى البلديات أو إحدى المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية طرفها، ويكون حكمها قابلاً للطعن أمام المجلس الأعلى، ويستثني من ذالك

- مخالفة الطرق الخاضعة للقانون العام، المرفوعة أمام المحكمة.
- طلبات البطلان وترفع مباشرة أمام المجلس الأعلى".

2- د. أحمد محيو، مرجع سابق، ص94.



كلها كانت متعلقة بالتعديلات التي وردت على نص المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية، فمع صدور هذا الأخير بالأمر رقم: 66-154 المذكور أعلاه، تم تحديد قواعد الاختصاص النوعي بين مختلف الجهات القضائية ومنها الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية، وكانت المادة السابعة من هذا الأمر من بين أهم النصوص التي عمل من خلالها المشرع على تحديد تلك القواعد.

فالرجوع لنص تلك المادة من خلال الأمرين لسنة 1969، 1971 نجد المشرع منح الاختصاص بنظر المنازعات التي تكون الدولة أو إحدى الولايات أو إحدى البلديات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها إلى ثلاثة مجالس قضائية.

وفي مرحلة لاحقة الحق بهذه المجالس الثلاثة مجالس أخرى حسبما ذكر سابقاً في هذه الدراسة.[1]

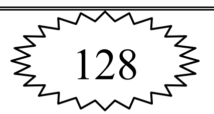
لكن نجد المشرع أورد استثناء على هذا الاختصاص، حيث أخرج من اختصاص تلك الغرف الإدارية (المحاكم الإدارية)الدعاوى التي تهدف إلى إلغاء القرارات التنظيمية والفردية بصفة عامة والتي خص بها في هذه المرحلة الغرفة الإدارية على مستوى المجلس الأعلى.[2]

إن هذا الوضع الذي تبناه المشرع في هذه المرحلة كان له الكثير من السلبيات أهمها المساس بمبدأ تقريب القضاء من المتقاضين.

لذلك لم يستمر هذا الوضع على حاله، حيث تدخل المشرع من جديد وعدل الأمر رقم: 66-154 بموجب القانون رقم: 86-01-المؤرخ في 1986/01/28. ولقد مس من جديد هذا التعديل المادة السابعة.

إن أهم نقطة في هذا التعديل تلك الواردة في آخر نص المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية، حيث منح الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية للغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية - والتي تحدد بموجب قوانين- حيث جاء نص المادة السابعة يقضي بـ"..........تمارس الاختصاصات

1- أنظر نص المادة 7 ق إ م من الأمر 69-77 المؤرخ في 18 سبتمبر 1969 والأمر 71-80 المؤرخ في 29 ديسمبر 1971 .
2- أنظر نص المادة 3/7 من الأمر 69-77 والأمر 71-80.



المذكورة في الفقرة الأولى أعلاه من قبل المجالس القضائية التي ستحدد قائمتها والاختصاص الإقليمي لكل منها بنص تنظيمي".

ولقد صدر المرسوم رقم 86-107 المؤرخ في 29 أفريل 1986 تطبيقاً لهذا التعديل الجديد الوارد على المادة السابعة، والذي رفع عدد الغرف الإدارية التي تختص بنظر المنازعات التي تكون أحد الأشخاص العامة -الواردة في نص المادة السابعة المذكورة أعلاه- طرفاً فيها إلى 20غرفة إدارية بعدما كانت ثلاثة فقط.

وبالرغم من إيجابيات هذا التعديل من حيث ضمان مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين، إلا أن قضاء الإلغاء بقي حكراً على الغرفة الإدارية على مستوى المجلس الأعلى مما يبقى على العديد من السلبيات السابقة، لذلك نجد المشرع في سنة 1990 أعاد التدخل وعدل قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون رقم: 90-23 المؤرخ في 18 غوشت 1990 وأهم ما جاء في هذا التعديل رفع احتكار الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا لقضاء الإلغاء.

حيث اقتصر اختصاصها في هذا المجال على القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات الإدارية المركزية فقط.

في مقابل هذا منح الاختصاص للغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية بإلغاء القرارات الإدارية بعدما وضع تصنيف جديد لتلك الغرف كما لوحظ في الفصل الأول من هاته الدراسة.

لكن هذا التعديل الوارد في سنة 1990 لم يكن يتماشى وتبسيط الإجراءات القضائية في المنازعة الإدارية.

حيث أن التصنيف الذي أورده المشروع على الغرف الإدارية ليس له مبرر قانوني ولا منطقي، كما تبين سابقاً ويعاكس تماماً مبدأ تبسيط الإجراءات وكذا تقريب القضاء من المواطنين.

ومع اعتناق المشرع الجزائري نظام الازدواجية القضائية تدخل المشرع من جديد لتعديل قانون الإجراءات المدنية لجعله يتماشى والنظام القضائي الجديد.

حيث كان هذا القانون الأخير المتعلق بالإجراءات القضائية يهدف الى التماشي أكثر مع الوضع الجديد، بإدخاله لمجموعة من التعديلات المهمة على ذلك القانون، ومن خلاله تفادي الكثير من السلبيات التي كانت تميز الوضع السابق.

حيث جاء القانون الجديد تحت عنوان قانون الإجراءات المدنية والإدارية وأفراد المشرع كتاب ضمن هذا القانون للإجراءات القضائية الإدارية، ومن ضمنها تلك المطبقة أمام المحاكم الإدارية باعتبارها أول درجة قضائية في مادة المنازعات الإدارية، حسب نص المادة 800 ق.إ.م إ.

إن هذا القانون الأخير رقم:08-09 في اعتقادي يخدم إلى حد بعيد التوجه الجديد للمشرع من خلال أنه يكرس أكثر مبدأ تبسيط الإجراءات القضائية وكذا تقريب القضاء من المواطنين من خلال عدة نقاط أهمها:

إلغاء -كما رأينا سابقا- التصنيف الذي كان يضعه المشرع على الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية والذي لم يكن يرتكز على أي مبرر قانوني ولا منطقي، من خلال عقد الاختصاص بنظر دعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن الولايات وكذا الدعاوي التفسيرية وفحص مشروعية هذه القرارات لكل المحاكم الإدارية دون تميز بينها وهذا حسب نص المادتين 800، 801 ق.إ.م. إ.

إضافة لهذا فإن نصوص المواد الجديدة المحددة لاختصاص المحاكم الإدارية جاءت أكثر وضوحاً من خلال استعمال مصطلحات صريحة.

من خلال هذه اللمحة البسيطة على النصوص القانونية المحددة لاختصاص الجهات القضائية الفاصلة في المواد الإدارية تتضح لنا الأهمية البالغة التي منحها المشرع للمنازعة الإدارية والتي كانت تزداد -الأهمية- مع تطور النظام القضائي الجزائري.

كما تتضح لنا أهمية نص المادة 07 ق.إ.م وكذا أهمية النصوص القانونية التي عوضتها في ظل القانون الجديد المتعلق بالإجراءات القضائية.

الفرع الرابع

المبادئ التي تقوم عليها المواد 800، 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

نظرا لأهمية المواد التي تحدد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ارتأيت أنه من الضروري التطرق لأهم المبادئ التي ترتكز عليها هذه المواد التي يمكن تلخيصها –المبادئ– في العناصر التالية:

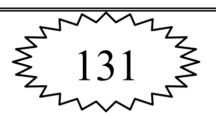
1– إن المشرع الجزائري يعتمد في تحديد نطاق اختصاص المحاكم الإدارية على تعريف النزاع الإداري حيث يعتبر الركيزة الأساسية في ذلك، أي ان مفهوم النزاع الإداري هو الأساس في تحديد نطاق اختصاص المحاكم الإدارية.

ولقد عبر البعض على ذلك بالقول "أن تعريف النزاع ينطوي على أهمية أولية، بسبب نتائجه القضائية، فهو يسمح بصورة خاصة بتحديد مجال اختصاص الهيئات القضائية الناظرة في المواد الإدارية، كي يتمكن المتقاضي من رفع دعواه إليها محترماً في ذلك القواعد والإجرائية الخاصة بها".[1]

إن المشرع الجزائري اعتمد في تعريف النزاع الإداري على أطراف النزاع والتي حددها في نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية –كما فعل من قبل في نص المادة 7 ق.إ.م الملغاة– فكلما كان أحد أطراف النزاع من الأشخاص المذكورين في نص المادة 800 ق.إ.م.إ إلا وكان النزاع ذو طابع إداري وعليه ينعقد الاختصاص بنظر ذلك النزاع للمحكمة الإدارية كأصل عام.

إن المشرع الجزائري لا ينظر إلى طبيعة النشاط الذي تقوم به الإدارة، فسواء صدر ذلك النشاط من طرف الإدارة باعتبارها سلطة عامة تدير مرفق عام تتمتع بامتيازات غير مألوفة، أو مارست الإدارة نشاطها مجردة من تلك الامتيازات فإن المشرع الجزائري يعقد الاختصاص بنظر النزاعات المتعلقة بهده النشاطات للمحاكم الإدارية، عكس ما ذهب إليه النظام الفرنسي الذي يعتد بطبيعة النشاط.

1– أحمد ميحو، مرجع سابق، ص93.



إن ميزة الاعتماد في تحديد نطاق اختصاص المحاكم الإدارية على تعريف النزاع الإداري بناءاً على أطراف ذلك النزاع هو سهولة العمل به، فأي مواطن مهما كان مستواه القانوني يمكن له تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر نزاعه، فيكفي أن يكون خصمه أحد الأشخاص المذكورين في نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حتى يتأكد بأن القضاء الإداري هو المختص بنزاعه كمبدأ عام[1].

بل أكثر من ذلك فوفقاً لهذا المعيار يمكن أن تفصل المحكمة الإدارية في أي قضية حتى لو كان القانون الواجب التطبيق عليها هو القانون الخاص، متى كان أحد أطرافها على الأقل أحد الأشخاص الأربعة المذكورين في نص المادة 800 ق.إ.م إ، هذا طبعاً كمبدأ عام.[2]

2- لقد ذكر المشرع الجزائري أربعة أشخاص بحيث إذا كان أحدها طرفاً في نزاع ما ينعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية.

لكن السؤال المطروح في هذا الخصوص، هل يمكن التوسيع في تلك الأشخاص؟ بعبارة أخرى هل يمكن لجهات القضاء الإداري القيام بعملية القياس على تلك الأشخاص والنظر في نزاعات أخرى لا تكون بالضرورة تلك الأشخاص طرفاً فيها؟.

يمكن القول في هذا الخصوص أن القاعدة التي وردت في نص المادة 800 ق.إ.م إ[3]، هي قاعدة استثنائية لا يمكن التوسيع فيها عن طريق القياس، أي ان تلك الأشخاص المذكورة في نص المادة جاءت على سبيل الحصر لا المثال.[4]

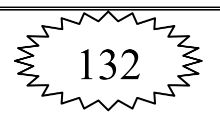
ولقد أكد القضاء هذا الطرح من خلال العديد من القرارات القضائية نذكر منها في هذا الخصوص، قرار صادر عن المجلس الأعلى أكد فيه أن تلك الأشخاص المذكورة في نص المادة 7 ق.إ.م إ -وبالتالي نص المادة 800 ق.إ.م إ- جاءت على سبيل الحصر ولا يمكن التوسيع فيها ولو كان هذا الموقف ليس صريحاً في منطوق القرار.

1- هناك نصوص قانونية تعتبر استثناء على هذا المبدأ العام ستتم دراستها في حينها

2- رياضي عيسى، المرجع السابق.

3- نفس القاعدة التي تنص عليها المادة 7 ق إ م

4- رياضي عيسى، المرجع السابق.



حيث جاء في القرار رقم: 38832 صادر بـ 1985/05/18 قضية بين الشركة الجزائرية "أ. م" و وزير التجارة والشركة الوطنية للأروقة الجزائرية الجديدة.

حيث جاء في بعض حيثياته:

"حيث أن (ش. أ. ج) مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري وان المجلس القضائي الجالس للفصل في القضايا الإدارية غير مختص بالتالي طبقاً لمقتضيات المادة 7 ق.إ.م بالبت في دعوى موجهة ضد المؤسسة الآنفة الذكر، وأنه ليتعين بالتالي رفض الأوجه الواردة في العريضة الموجهة ضد (ش . أ . ج) باعتبارها معروضة على جهة قضائية غير مختصة بالفصل فيها ".

من خلال هذا القرار يمكن القول بأنه لا يمكن التوسيع في الأشخاص المذكورين في نص المادة 07 ق.ا.م (800 ق.إ.م إ.).

فبالرغم مثلاً من كون المؤسسة العمومية فهذا لا يكفي ليختص القضاء الإداري بنظر منازعاتها، بل يجب أن تكون إلى جانب طابع العمومية أن تكون ذات صبغة إدارية.

ولقد تأكد هذا الأمر بشكل أوضح في قرار صادر عن المحكمة العليا تحت رقم: 228040 بتاريخ 2000/03/14، قضية بين (ق. ص) ضد (ب. ج. ع)، حيث جاء في الحيثية المتعلقة بالاختصاص مايلي " حيث أنه يتبن فعلاً من القرار المطعون فيه أنه خالف قاعدة من النظام العام، لما تمسك باختصاصه النوعي في دعوى الحال، ذلك أن المرسوم السالف الذكر المنشئ للقطاعات الصحية جعل منها مؤسسات ذات طابع إداري تطبق عليها قواعد الاختصاص الواردة في المادة 7 ق.إ.م".

الفرع الخامس

نتائج اعتماد المشرع الجزائري للمعيار العضوي على الاختصاص القضائي.[1]

بالرجوع لنص المادة 7 ق.إ.م -قبل تطبيق نص المادة 800 ق.إ.م إ- وباعتبارها النص الأساسي في تحديد الاختصاص بالنسبة للغرف الإدارية (المحاكم الإدارية) فيما يخص المنازعات ذات الطابع الإداري فانه يتمخض نتيجتين أساسيتين:

النتيجة الأولى : أن القضايا التي كانت من اختصاص المحاكم الإدارية الثلاثة المورثة عن الاستعمار -كما رأينا سابقًا- أصبحت من اختصاص الغرف الإدارية بصفة عامة سواءاً في ما يخص قضاء الإلغاء، التفسير، فحص المشروعية والتعويض، هذا الوضع طبعاً سينسحب على اختصاص المحاكم الإدارية حين تنصيبها.[2]

النتيجة الثانية : أن اعتماد المعيار العضوي في تحديد اختصاص القضاء الإداري بشكل عام، هذا الموقف جعل من بعض المنازعات التي يكون أحد أطرافها الإدارة والتي كان يعهد بها للقضاء العادي وهذا إما بموجب نص قانوني أو بموجب الاجتهاد القضائي أصبح النظر فيها من اختصاص جهات القضاء الإداري بحسب نص المادة 7 ق.إ.م إ (نص المادة 800 ق.إ.م إ) التي تعتد بأطراف المنازعة لتحديد الاختصاص القضائي.

يمكن ان نذكر أهم تلك النزاعات:

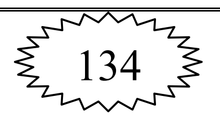
أولاً/ المنازعات التي كان يعهد بها قبل صدور قانون الإجراءات المدنية للقضاء العادي بموجب القانون.

-(ا) منازعات الضرائب غير مباشرة والرسوم قبل الإصلاح القضائي وصدور قانون الإجراءات المدنية كانت هذه المنازعات مقسمة إلى شقين:[3]

1- هذه النتائج كانت تخص الغرفة الإدارية على مستوى المجالس القضائية وطبعاً ستنسحب على اختصاص المحاكم الإدارية حال تنصيبها

2- د. أحمد ميحو، المرجع السابق، ص97.

3- جازية شاص، المرجع السابق، ص122.



الشق الأول : المنازعة التي تتعلق بفرض الضريبة ومقدارها كان يختص بها القضاء العادي[1].

الشـق الثـاني : المنازعات المتعلقة بالقرارات التنظيمية الفارضة للضريبة، أي المنازعة المتعلقة بشرعية الضريبة، فكانت من اختصاص المحاكم الإدارية (القضاء الإداري).

إن هذا التقسيم لم يعد مقبول بعد صدور المادة 7 ق.إ.م (800 ق.إ.م إ) حيث أصبحت المنازعات الضريبية كلها جزءاً من المنازعات ذات الطابع الإداري، وبالتالي يعقد الاختصاص بها للغرف الإدارية (المحاكم الإدارية)، لكون أن أي منازعة حول الضريبة لابد من أن تكون الدولة طرفاً فيها، وبتطبيق المعيار العضوي الوارد في نص المادة 7 ق.إ.م (800 ق.إ.م إ) فإن الاختصاص يعقد للقضاء الإداري (المحاكم الإدارية).

ولقد كرس المشرع هذا الطرح في العديد من النصوص القانونية اللاحقة لنص المادة 7 ق.إ.م.

فمثلاً نجد الأمر 76 – 102 الصادر في 09 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الرسم على رقم الأعمال.

كما نجد قانون الضرائب الغير مباشرة يفرض على المدين الراغب في اللجوء للقضاء رفع دعواه أمام الغرفة الإدارية (المحاكم الإدارية) على مستوى المجلس القضائي.[2]

ولقد كرس الاجتهاد القضائي هذا الاتجاه الجديد للمشرع الجزائري من خلال عدة قرارات قضائية صادرة عن المجلس الأعلى.[3]

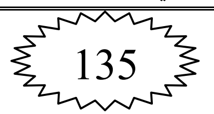
من خلال هذه اللمحة يتضح لنا أن اختصاص نظر منازعات الضرائب الغير المباشرة بصفة عامة يعود إلى الغرف الإدارية (المحاكم الإدارية) وبالتالي أصبح اختصاص هذه الأخيرة أوسع في هذا المجال بالمقارنة مع اختصاص المحاكم الإدارية الثلاثة الملغاة، وكذا بالمقارنة مع اختصاص

1– لقد صدر قرار من طرف المجلس الأعلى قبل صدور م 7 ق. إ. م، يقضي بذلك قرار 24 جوان 1966 المجلة الجزائرية 1967 ص 362.

2– المادة 82 من قانون الإجراءات الجبائية لسنة2000.

–قانون الضرائب الغير مباشرة لسنة 1990.

3– نذكر منها مثلاً قرار صادر بتاريخ 19 ماي 1972 "بلملياني " المجلة الجزائرية 1976 ص 1002.



المحاكم الإدارية في فرنسا إذ أن هذه الأخيرة لا تختص بنظر إلا الضرائب المباشرة والرسم على رقم الأعمال والرسوم المماثلة لها[1].

إن موقف المشرع الجزائري في هذا المجال يسهل على المتقاضي معرفة الجهة القضائية المختصة متى كان نزاعه يتعلق بالضريبة فهو يضمن وحدة الموضوع في هذا المجال.

- (ب) منازعات نزع الملكية أو المصادرة (النزاع حول التعويض).

قبل صدور قانون الإجراءات المدنية كان أي نزاع حول نزع الملكية من أجل المنفعة العامة يقسم إلى شقين[2]:

الشق الأول/ منازعات التعويض عن نزع الملكية كان يختص بها القضاء العادي، فهذا الشق من النزاع كان يخضع للقانون الفرنسي الصادر في 18 جويلية 1938 وكذا الأمر المؤرخ في 23 أكتوبر 1958 على اعتبار أن الجزائر ورثت هذا القانون بعد الاستقلال، ولقد كرس القضاء الجزائري هذا الوضع.[3]

الشق الثاني/ المنازعات المتعلقة بمشروعية قرار نزع الملكية كانت هذه النزاعات من اختصاص جهات القضاء الإدارية ولقد كرس القضاء آنذاك هذا الوضع فصدرت عدة قرارات قضائية في هذا الشأن[4].

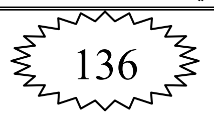
بعد صدور قانون الإجراءات المدنية تغير هذا الوضع فباعتبار أن نزع الملكية للمنفعة العامة لا يمكن أن يتم إلا بواسطة تدخل شخص عام، وتطبيقاً للمادة 7 ق.إ.م (800 ق.إ.م إ) فإن المعيار العضوي المنصوص عليه في هاته الأخيرة متوفر في هذا النوع من النزاعات، وبالتالي فإن أي نزاع سواءاً كان حول قرار نزع الملكية نفسه أو حول التعويض عن ذلك يكون من اختصاص جهات القضاء الإداري وذالك بحسب أداة نزع الملكية(قد تكون مرسوم تنفيذي، قرار وزاري مشترك، قرار الوالي).

1- د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص ج3، المرجع السابق، ص382.

2- شاص جازية، المرجع السابق، ص124.

3- قرار صادر عن المجلس الأعلى غرفة القانون الخاص في 7 جوان 1966 حولية العدالة "1" 1966 – 1967 ص380.

4- مثلاً قرار صادر عن المجلس الأعلى الغرفة الإدارية في 2 /1965/7 شركة عين فخارين حولية العدالة "1" 1966 – 1967 ص274.



ولقد أكد المشرع الجزائري هذا الوضع بإصداره للقانون الأساسي في موضوع نزع الملكية بالأمر رقم 76-48 الصادر في 25 ماي 1976[1]، فلقد جاءت المادة 06 منه تنص على أنه " تحدد هذه التعويضات من قبل الغرفة الإدارية للمجلس القضائي الذي تقع في نطاق اختصاصه الأملاك المنزوعة ملكيتها ...... ".

هذا الموقف من قبل المشرع الجزائري وضح المقصود من نص المادة 677 من القانون المدني، وبذلك أزال اللبس الذي كانت تثيره هاته الأخيرة والتي تنص على أنه " إذا وقع خلاف في مبلغ التعويض وجب أن يحدد هذا المبلغ بحكم قضائي ".

فهذه المادة لم تحدد الجهة القضائية المختصة بالضبط، أكانت عادية أم إدارية لكن القانون 76 – 48 المذكور أعلاه أزال هذا الغموض، كما أن القانون 91 – 11 الصادر في 27 أفريل 1991[2]، المتعلق بنزع الملكية أكد المعيار العضوي حيث أن نصوصه أحالت تحديد الاختصاص إلى قانون الإجراءات المدنية.

ويرى البعض أن المشرع الجزائري في القانون الجديد لنزع الملكية رقم 91 – 11 لم يفرق بين منازعات الإلغاء ومنازعات التعويض فيما يخص موضوع نزع الملكية للمنفعة العمومية حيث خص بها الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية (المحاكم الإدارية).[3]

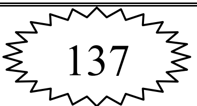
خلاصة القول أن دعاوى التعويض فيما يخص منازعات نزع الملكية للمنفعة العمومية تختص بنظرها الغرفة الإدارية للمجالس القضائية (للمحاكم الإدارية بعد تنصيبها) كما هو الحال بالنسبة للمنازعات الهادفة إلى إلغاء قرارات نزع الملكية فالمشرع الجزائري وبناءاً على نص المادة 7 ق.إ.م (800 ق.إ.م.إ) لا يفرق بين هاته المنازعات.

ولقد كرس القضاء هذا الوضع من خلال عدة قرارات نذكر منها قرار رقم 199301 صادر بتاريخ 2000/11/06 عن مجلس الدولة، وما يلفت الانتباه أن هذا القرار جاء نتيجة الاستئناف ضد

1- قانون رقم 76-48 مؤرخ في1976/05/25 المتعلق بنزع الملكية.

2- قانون رقم 91-11 مؤرخ في27 افريل1991، متعلق بنزع الملكية.

3- د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية –نظرية الاختصاص– ج3، مرجع سابق، ص383.



قرار صادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الشلف والذي يتعلق بالمسئول عن التعويض في مجال نزع الملكية.

ما يمكن قوله في هذا الخصوص أن هذا القرار يتعلق بنزاع حول التعويض عن نزع الملكية وما يلاحظ من خلال حيثيات هذا القرار أن المجلس لم يتطرق لموضوع الاختصاص القضائي بل فصل في هذا الاستئناف، مما يمكننا من الاستنتاج وبطريقة غير مباشرة، ان القضاء الإداري هو المختص بالنظر في المنازعات حول التعويض في مجال نزع الملكية.

إن موقف المشرع الجزائري من خلال ضمان وحدة الجهة القضائية الفاصلة في النزاع حول قرار نزع الملكية من جهة، والتعويض عن نزع الملكية من جهة أخرى، أعتقد أنه موقف لا يجانب الصواب من خلال أنه يعمل على تبسيط الإجراءات.

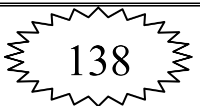
-(ج)/ المنازعات المتعلقة بالتعويض في حالة مسئولية البلديات عن أضرار التجمع والفتن في حدودها الإقليمية:

إن الخسائر والأضرار التي تلحق الأشخاص والأموال والناجمة عن الجنايات والجنح المرتكبة بالقوة العلنية والعنف خلال التجمهر أو التجمعات على مستوى إقليم أي بلدية تكون هي المسئولة عليه، هذا ما نصت عليه المادة 139 من قانون البلدية الصادر في 07 أفريل 1990[1].

تطبيقاً لهذا النص فإن أي نزاع حول التعويض عن هذه المسئولية تكون البلدية طرفاً فيه هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، وبالرجوع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية وبالضبط المادة 800 منه فإن المحكمة الإدارية (الغرف الإدارية)، هي المختصة بنظر أي نزاع يهدف إلى ترتيب هذه المسئولية تطبيقاً للمعيار العضوي الذي تنص عليه تلك المادة.

1- تنص المادة 139 من قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 1990/04/07 على: "تكون البلدية مسئولة مدنياً على الخسائر والأضرار الناجمة عن الجنايات والجنح المرتكبة بالقوة العلنية أو بالعنف في ترابها فتصيب الأشخاص أو الأموال أو خلال التجمهرات والتجمعات ".



إن هذا الوضع في القانون الجزائري لا ينطبق مع الوضع في القانون الفرنسي فقانون البلدية الفرنسي يجعل أي نزاع من هذا النوع من اختصاص القضاء العادي.(1)

إن هذا الوضع الذي ميز القانون الفرنسي انسحب على النظام الجزائري قبل صدور قانون الإجراءات المدنية(2).

ولقد كرس القضاء الجزائري هذا الوضع الجديد، فمثلاً بمناسبة أحداث قسنطينة لسنة 1986. قضت الغرفة الإدارية على مستوى مجلس قضاء قسنطينة على بلديه قسنطينة بتعويض الأضرار اللاحقة بسيارة أحد المواطنين من جراء الحرق أثناء احداث الشغب التي عرفتها قسنطينة في تلك السنة.(3)

-(د)/ مسئولية الدولة عن عمل أعضاء هيئات التعليم العام:

قبل الإصلاح القضائي في الجزائر وصدور قانون الإجراءات المدنية كانت دعوى تعويض الأضرار اللاحقة بالتلاميذ أو بسببهم ترفع ضد الدولة وأمام جهات القضاء العادي استناداً للقانون الفرنسي الصادر 5 أفريل 1937 وكذا القانون المدني الفرنسي.(4)

لكن بعد الإصلاح القضائي في الجزائر وصدور قانون الإجراءات المدنية لم يعد هذا الوضع منطقياً، لكون أن هذا النزاع له طابع إداري بناءاً على نص المادة 7 ق.إ.م لأن أحد أطرافه الدولة.

وعلى هذا الاعتبار أصبحت دعوى المسئولية عن هذه الأعمال ترفع أمام المجالس القضائية (المحاكم الإدارية).

1- Benbadis fawzia "la saisine le juge administratif " thèse de doctorat d état en droit, Alger, office des publications universitaires, 1985 p 35.

2- د. أحمد ميحو، المرجع السابق، ص100.

3- قرار رقم 8757 قضية بين "م. م " ضد بلدية قسنطينة صادر بتاريخ 29 جويلية 1987 قرار غير منشور.

4- Ben Badis Fawzia op.cit p36

لقد كرس القضاء الجزائري هذا الاتجاه حيث نجد مثلاً قرار صادر عن المجلس الأعلى في 21 ماي 1971[1]، حيث كان موضوع الدعوى طلب تعويض من طرف أهل تلميذ تعرض لحادث أودى بحياته ولقد قضت الغرفة الإدارية للجزائر العاصمة على الدولة بالتعويض.

واستأنفت هذه الأخيرة مثيرة عدم اختصاص الغرفة الإدارية، لكن المجلس الأعلى رفض هذا الدفع تطبيقاً للمادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية التي تعتمد المعيار العضوي كأساس لاختصاص القضاء الإداري.

كما نجد عدة قرارات قضائية أخرى تصب في تكريس هذا الاتجاه.

ثانياً: المنازعات التي كان يختص بها القضاء العادي بحسب ما استقر عليه الاجتهاد القضائي (أعمال الغصب):

قد يمنح الاجتهاد القضائي الاختصاص لجهة قضائية ما بنظر بعض النزاعات في حالة غياب نص قانوني يحدد هذا الاختصاص.

ومن بين المنازعات التي استقر الاجتهاد القضائي على منح الاختصاص بنظرها للمحاكم العادية نجد أعمال الغصب والاعتداء المادين وهذا هو الوضع السائد في النظام الفرنسي.[2]

ولقد انسحب هذا الوضع على النظام الجزائري قبل الإصلاح القضائي وصدور قانون الإجراءات المدنية، حيث كانت أعمال الغصب والاعتداء المادي من اختصاص القضاء العادي.[3]

حيث نجد العديد من القرارات القضائية تكرس هذا التوجيه.[4]

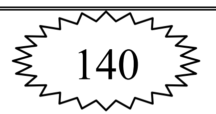
وتتحقق أعمال الغصب كلما قامت الإدارة بعملية مادية في ظروف لا تتعلق بممارسة إحدى سلطاتها،

1- المجلة الجزائرية 1975 ص 246 تعليق ق منصور.

2- صاش جازية، المرجع السابق، ص127.

3- فريدة أبركان "التعدي"، المجلة القضائية، الجزائر عدد خاص بملتقى قضاة الغرف الإدارية سنة 1992 ص101.

4- نذكر منها على سبيل المثال قرار المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار صادر في 25 مارس 1966 قضية خروشة ضد الدولة حولية العدالة 1966 (1) 1967 ص271.



أي عمل مادي غير مشروع تنتهك بموجبه إحدى الحريات العمومية أو تعتدي بموجبه على حق الملكية.[1]

وباعتبار أن السلطة القضائية هي المسئولة عن حماية الحريات العمومية وحق الملكية، فإن القضاء الفرنسي منح الاختصاص للقضاء العادي كلما توفرت شروط أعمال الغصب وكما قيل سابقاً أن هذا الموقف انسحب على النظام الجزائري قبل الإصلاح القضائي لكون أن المشرع عمل على تطبيق القوانين الفرنسية كمرحلة انتقالية.

لكن بعد صدور قانون الإجراءات المدنية الجزائري أصبحت أعمال الغصب والاعتداء المادي يشكلان منازعة إدارية لكون هذه الأعمال لا تتم إلا بتدخل إحدى الأشخاص العامة المحدد في نص المادة (السابعة ق.إ.م) 800 ق.إ.م إ.

وكما رأينا سابقاً فإن كل نزاع يكون أحد أطرافه شخص من تلك الأشخاص فإن القضاء الإداري هو المختص بذلك النزاع وعليه فإن أعمال الغصب والاعتداء المادي أصبح ينعقد الاختصاص بنظرها للمحاكم الإدارية (الغرف الإدارية حالياً).

ولقد كرس القضاء هذا التوجيه الجديد من خلال العديد من القرارات[2].

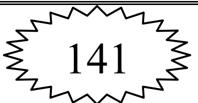
نشير في هذا الصدد أنه بالرغم من أن أعمال الغصب من اختصاص المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية) إلا أنه كان هناك استثناء بموجب الأمر المؤرخ في 18 سبتمبر 1969 الذي عدل المادة السابعة المذكورة أعلاه، ويتعلق الأمر بأعمال التعدي المتعلقة بأملاك الدولة حيث جعلها هذا الأمر من اختصاص المحاكم العادية.

إلاّ أن التعديل الأخير للمادة السابعة بموجب القانون 90-23 المذكور سابقاً ألغى هذا الاستثناء الذي كان يعقد الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة بأملاك الدولة بما فيها الشاغرة وأملاك المسيرة ذاتياً للمحكمة مقر المجلس القضائي.

1- فريدة أبركان، المرجع الآنف الذكر، ص99.

2- نذكر في هذا الخصوص قرار مجلس قضاء العاصمة -الغرفة الإدارية- صادر بتاريخ 20 1967/12 قضية أواعلي ضد أرنيق +والي العاصمة، حولية العدالة 1966 (1) 1967 ص303.

- قرار المجلس الأعلى -الغرفة الإدارية- صادر في 1970/11/28 قضية الدولة ضد عباس ليلى، المجلة الجزائرية،1971ص270.



ان هذا الإلغاء يجعل الاختصاص بنظر جميع أملاك الدولة خاضعة للقواعد العامة في الاختصاص.[1]

وبذلك تصبح المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية) هي المختصة بنظر كل الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الهيئات الإدارية العامة والتي تعتبر اعتداء جسيم على حرية عامة أو حق الملكية.[2]

من خلال الدراسة السابقة يتضح لنا مدى بساطة المعيار الذي اعتمده المشرع الجزائري فيما يخص الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية من خلال نص المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية – المادة 801،800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي من المفروض أن تعوض نص المادة السابعة المذكورة أعلاه– التي تعتبر العصب أو المحور الأساسي لتوزيع الاختصاص في النظام القضائي الجزائري.

1– عبد العزيز نويري (المواطن والإدارة أمام القضاء على ضوء تعديل قانون الإجراءات المدنية) الجزائر المجلة القضائية عدد خاص بملتقى قضاة الغرف الإدارية 1992 ص108.

2– طبعاً مع مراعاة قواعد الاختصاص بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة في قضاء الإلغاء.

المطلب الثـالث

الإستثناءات: نزاعات يعود فيها الإختصاص لجهات قضائية أخرى

إن المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص أو الولاية العامة بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية كأصل عام.

إن هذا المبدأ يمكن استخلاصه من نص المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية في، مقابل هذا جاءت المادة 800 ق.إ.م إ تنص على هذا المبدأ بصريح العبارة عندما نصت على ان: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية " كما أن نص المادة الأولى من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية جاء يؤكد هذا التوجه.

لكن المشرع لم يأخذ هذا المبدأ بالمفهوم المطلق إذ نجده أدخل مجموعة من الاستثناءات على هذا الأصل العام.

هذه الاستثناءات تمنح الاختصاص بنظر بعض المنازعات ذات الطابع الإداري وفقاً للمعيار الوارد في نص المواد المذكورة أعلاه لجهات قضائية أخرى غير المحاكم الإدارية، وبالتالي تحد من الاختصاص أو الولاية العامة للمحاكم الإدارية في مادة المنازعات الإدارية من جهة، كما أنها تحدد اختصاص تلك المحاكم بصفة غير مباشرة من جهة أخرى.

وسنعالج هذه الاستثناءات في النقاط التالية:

- الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة بمفهوم المخالفة.
- الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة بنص القانون.
  1- وفقاً لنص المادة 7 ق.ا.م مكرر (802 ق.إ.م إ).
  2- وفقاً لنصوص قانونية خاصة.
- الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة في المسائل الفرعية.
- الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة والناتجة عن توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

- حدود الإصلاح في قضايا الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية وأثر ذلك على النظام القضائي المعتمد.

الفرع الأول

الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة بمفهوم المخالفة لنص المواد المحددة للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.

بالرجوع لنص المادة 7 قانون الإجراءات المدنية (800، 801 ق.إ.م إ) يتضح لنا بأن منازعات المؤسسات العمومية ذات الصبغة التجارية والصناعية ينعقد الاختصاص فيها لمحاكم القضاء العادي وليس للغرف الإدارية (للمحاكم الإدارية)، حيث أن هذه الأخيرة ينعقد لها الاختصاص -كما رأينا - إذا كانت المؤسسات العمومية تتصف بالطابع الإداري.

إذن فالمؤسسات ذات الصيغة التجارية والصناعية غير معنية بنص المادة 7ق.إ.م (801،800 ق.إ.م إ) بالرغم من أنها تتمتع بطابع العمومية، إلا إذا وجد نص قانوني يقضى بخلاف ذالك(1).

ولقد كرس القضاء الجزائري هذا الاتجاه، حيث عقد اختصاص المحاكم العادية بنظر منازعات هاته المؤسسات بدل الغرف الإدارية (المحاكم الإدارية)، حيث نذكر في هذا الخصوص قرار المحكمة العليا -الغرفة الإدارية- في قضية الشركة الوطنية (ا.م) ضد وزير التجارة وكذا الشركة الوطنية للأروقة الجزائرية.

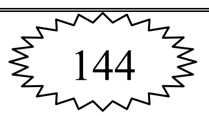
حيث جاء يقضى بعدم اختصاص الغرفة الإدارية بمنازعات الأروقة الجزائرية نظراً لطابعها التجاري(2).

كما نذكر قرار صادر عن مجلس الدولة، في قضية (ز.ش) ضد المدير العام لمؤسسة التسيير السياحي للشرق قسنطينة. (3)

1- د مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (نظرية الاختصاص) ج3، ص425 المرجع السابق.

2- قرار المحكمة العليا -الغرفة الإدارية- رقم 38832 صادر بتاريخ 18 ماي 1985 المجلة القضائية عدد1 سنة 1989 ص259.

3- قرار رقم 003889 صادر بتاريخ 2002/11/05 عن مجلس الدولة.



حيث جاء هذا القرار نتيجة استئناف قرار صادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 1999/09/25، جاء في حيثيات قرار مجلس الدولة "حيث أنه كان على قضاة الدرجة الأولى التصريح بعدم اختصاصهم النوعي ".

وتم إلغاء القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة والقضاء بعدم اختصاص القضاء الإداري للفصل في النزاع الحالي بناءاً على أن القاضي الإداري غير مختص للبت في النزاع بناءاً على أن أحد أطراف مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري.

لكن ما هو الفرق بين المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمؤسسات العمومية الاقتصادية حتى تم استعباد هاته الأخيرة من نص المادة 7 ق.إ.م (800، 801 ق.إ.م إ).

لقد ظهرت عدة أراء فقهية كانت تهدف إلى محاولة التمييز بين هذين النوعين من المؤسسات.

كما أن للقضاء الإداري الفرنسي موقف في هذا الخصوص، سنحاول التطرق لهذه المواقف حتى نتمكن من معرفة الفرق بين هذين النوعين من المؤسسات.

1- موقف الفقه في محاولة التمييز بين هذين النوعين من المؤسسات:

لقد ظهرت عدة معايير في هذا المجال كانت كلها تهدف إلى محاولة التمييز بين المؤسسات العمومية الإدارية، وكذا المؤسسات العمومية الاقتصادية نذكر أهمها:

(أ) معيار الأحكام القانونية التي تنظم المؤسسة (المعيار القانوني):

هذا المعيار مفاده أن القانون الواجب التطبيق على المؤسسة هو الذي يحدد طبيعتها ما إذا كانت مؤسسة عامة ذات طابع إداري أو مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي.

فالمؤسسة العامة ذات الصبغة الإدارية هي تلك المؤسسة التي تنظمها في جميع جوانبها قواعد القانون الإداري، بينما المؤسسة العامة الاقتصادية فينظمها مزيج من قواعد القانون الإداري وأخرى من القانون الخاص[1]، فهذه الأخيرة تخضع لقواعد القانون الخاص فيما يخص علاقات

1- د. محمود محمد حافظ، المرجع السابق ص212.

الإنتـاج والبيـع، لكـن فـي علاقاتهـا مـع الدولـة وفـي مجـال تنظيمهـا فهـي خاضـعة لأحكـام القـانون الإداري[1].

لكن هذا المعيار لقي انتقاداً، حيث يرى البعض أن القواعد القانونية الواجبة التطبيق على أي مؤسسة تكون نتيجة لطابع تلك المؤسسة. [2]

أي أن تحديد النظام القانوني للمؤسسة يأتي بعد تحديد نوع تلك المؤسسة وليس العكس.

كما يرى البعض[3] أنه يمكن في بعض الأحيان أن تخضع المؤسسة العامة ذات الصبغة الإدارية في بعض تصرفات لقواعد القانون الخاص عندما تتنازل في تعاملاتها مع الغير عن امتيازات السلطة العامة وبذلك فهي تشابه المؤسسات العامة الاقتصادية.

(ب) معيار الهدف من المؤسسة:

يقوم هذا المعيار على الغرض من إنشاء المؤسسة.

فكلما كانت المؤسسة تهدف إلى تحقيق الربح وبصفة أساسية فهي مؤسسة عامة اقتصادية، في مقابل هذا فإن المؤسسة العامة الإدارية، ليس من أهدافها الربح.

لكـن يـرى الـبعض أنـه لا مـانع مـن ان تعمـل المؤسسـة العموميـة ذات الصـيغة الإداريـة مـن تحقيق بعض الأربـاح، فيمكن مـثلاً أن ترفـع هاتـه الأخيرة رسـوم الخـدمات المقدمـة للمنتفعين وبـذلك تحقيق نوع من الأرباح. [4]

(ج) معيار طبيعة الشكل الخارجي للمؤسسة وأسلوب إدارتها:

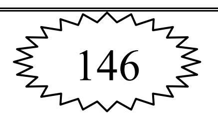
هـذا المعيـار فـي التمييـز يعتمـد علـى مظهـر المرفـق، فـإذا كـان نشـاطه ممـا يعتبـر مـن النشـاطات الاقتصادية فهو مؤسسة عامة اقتصـادية، أمـا إذا كـان النشـاط من طبيعـة السلطة العامـة فهـو مؤسسة عامة إدارية.

1- د. مسعود شيهوب ج³، المرجع السابق، ص426.

2- شاص جازية، المرجع السابق، ص137.

3- د. مسعود شيهوب ج³، المرجع السابق، ص366.

4- شاص جازية، المرجع السابق، ص137.



كما يعتمد هذا المعيار على أسلوب إدارة المؤسسة، فإذا كانت تدار بأسلوب القانون العام فهي مؤسسة عامة إدارية، أما إذا كانت تدار بأسلوب القانون الخاص فهي مؤسسة عامة اقتصادية[1].

لكن هناك من يرى أن المؤسسة العامة الاقتصادية لا يوجد ما يمنع من إدارتها بواسطة أساليب القانون العام.[2]

(د) معيار طبيعة نشاط المؤسسة:

من أنصاره شفا نون "chavanon"، فوفقاً لهذا المعيار فإن طبيعة المؤسسة تحدد بناءاً على طبيعة النشاط الذي تمارسه.

فإذا كان نشاط المؤسسة يعتبر وفق القانون الخاص تجارياً بحسب موضوعه أو شكله فيما لو قام به أحد الأفراد فإن تلك المؤسسة تعتبر مؤسسة عامة ذات صبغة اقتصادية.[3]

هذه هي أراء الفقهاء فيما يخص التمييز بين المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية الاقتصادية.

فما هو موقف القضاء من هذه المسألة ؟.

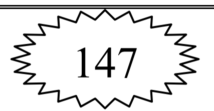
2- موقف القضاء "المعيار القضائي" من مسألة التمييز بين المؤسسات العمومية الإدارية والاقتصادية سنعرج على موقف القضاء الإداري الفرنسي لمعرفة المعايير التي تبناها للتمييز بين المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية الاقتصادية، وبالتالي استعباد هاته الأخيرة من اختصاصه.

لقد اختلف موقف القضاء الفرنسي من مرحلة إلى أخرى فيما يخص مسألة التمييز بين هذين النوعين من المؤسسات ولم يكن موقفه واضحاً في ذلك بحيث اختلف ذلك الموقف من قضية إلى أخرى، فنجده اعتمد في التمييز بين المؤسسة العامة الاقتصادية والمؤسسة العامة الإدارية على طبيعة نشاط المؤسسة.

1- د. محمود حافظ، المرجع السابق، ص212.

2- شاص جازية، المرجع السابق، ص137.

3- André de laubadere , op.cit ,p232



ووفقاً لذلك فإن المؤسسة العامة تعتبر إدارية كلما كانت طبيعة النشاط الذي تمارسه ذا طبيعة إدارية وبالتالي فإن منازعاتها تكون من اختصاص القضاء الإداري والعكس كلما كان النشاط الذي تمارسه مؤسسة ما ذا طبيعة اقتصادية فإن هذه الأخيرة ذات صيغة اقتصادية ومنازعاتها تكون من اختصاص القضاء العادي[1].

إن البعض يرى أن موقف القضاء الفرنسي غامض وغير قانوني من خلال أنه يعتبر المؤسسة العامة الاقتصادية هي تلك المؤسسة التي تسير وتستغل بنفس الوسائل وفي نفس الظروف التي تمارس فيها مشروعات الخاصة. [2]

وفي هذا الخصوص يرى أصحاب هذا الرأي أن القضاء الفرنسي يقر بأن المؤسسات العمومية كلها ذات طبيعة إدارية.

لكن المؤسسات الاقتصادية أنشئت للقيام بنشاطات كان من المفروض أن يمارسها الخواص لذلك فإن نزاعاتها تخضع للقضاء العادي، ولقد ارتكز القضاء الفرنسي في الحقيقة على عدة مفاهيم في محاولته للتمييز بين المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية الاقتصادية يمكن حصر تلك العناصر فيما يلي:

-(1) الطبيعة الخاصة لنشاط المؤسسة/ وفقاً لهذا العنصر فإن التمييز يقوم على طبيعة نشاط المؤسسة في تحديد نوع المؤسسة بحيث إذا كان نشاط المؤسسة ذا طبيعة إدارية فإن المؤسسة تكون ذات صبغة إدارية، أما إذا كان نشاط المؤسسة ذو طبيعة اقتصادية فإن هاته الأخيرة يكون طابعها اقتصادي[3].

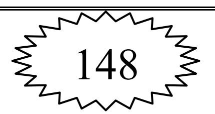
-(2) معيار مصدر تمويل المؤسسة/ وفقاً لهذا المعيار فإن المؤسسة التي تمول نفسها من خلال الخدمات التي تقدمها للجمهور تعتبر مؤسسة عامة ذات طبيعة اقتصادية.

-(3) معيار قواعد تنظيم المؤسسة/ وفقاً لهذا المعيار الذي أقره القضاء الفرنسي فإن المؤسسة العامة تكون ذات طابع إداري كلما خضعت في تنظيمها إلى قواعد قانونية غير مألوفة

1- د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص69.

2- شاص جازية، المرجع السابق، ص138.

3- د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص69.



في قواعد القانون الخاص، والعكس تكون المؤسسة اقتصادية، كلما كان تنظيمها خاضع لقواعد قانونية مألوفة في قواعد القانون الخاص[1].

إن القضاء الفرنسي لم يثبت على هذا المعيار بل تغير موقفه وكرس معيار مركب يرتكز على عنصرين:

العنصر الأول : موضوعي هذا العنصر له علاقة بطبيعة النشاط الممارس من طرف المؤسسة وعليه تكون المؤسسة اقتصادية بطبيعتها كلما كانت نشاطاتها اقتصادية والعكس كلما كانت نشاطات المؤسسة إدارية بطبيعتها فإن هاته الأخيرة تعتبر مؤسسة إدارية بطبيعتها.[2]

العنصر الثاني : قانوني يرتكز على النظام القانوني للمؤسسة فكلما اتجهت نية وإرادة منشئ المؤسسة عند إنشائها إلى اعتبارها مؤسسة عامة إدارية فهي كذلك، أي أن النظام القانوني المنشئ للمؤسسة هو الذي يحدد طبيعة المؤسسة.[3]

هكذا نلاحظ أن القضاء الفرنسي اعتمد على عدة أفكار ليفرق بين هذين النوعين من المؤسسات، حيث نجده ركز على طبيعة نشاط المؤسسة مع تدعيم هذا المعيار بعناصر أخرى كطريقة تمويل المؤسسة والنظام القانوني الذي يحكمها.

إذا كان هذا هو موقف القضاء الفرنسي فإن موقف القضاء الجزائري لا يختلف كثيراً في هذا الخصوص.

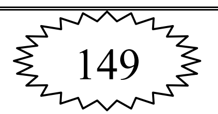
حيث أن القضاء الجزائري ذهب إلى تكريس التمييز بين المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية الاقتصادية.

وعموماً فالقضاء الجزائري اعتمد في التمييز بين هذين النوعين من المؤسسات على مبدأين:

1- شاص جازية، المرجع السابق، ص139.

2- د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص70.

3- د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص43.



حيث نجده تارة اعتمد على طبيعة نشاط المؤسسة وتارة أخرى على القانون المنشئ للمؤسسة[1].

ولقد تجلى موقف القضاء الجزائري في هذه المسألة من خلال عقد اختصاص القضاء الإداري بنظر منازعات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري على عكس المؤسسات العمومية الاقتصادية التي عقد اختصاص نظر منازعاتها للقضاء العادي.

ولقد صدرت العديد من الأحكام القضائية تؤكد هذا الطرح نذكر منها.

قرار للمحكمة العليا الغرفة الإدارية، قضية المركز الوطني لتنشيط المؤسسات ومعالجة المعلومات في قطاع البناء ضد (ع. م). [2]

يقضي بعدم اختصاص القضاء الإداري بهذه المنازعة بناءاً على اعتبار أن المركز مؤسسة ذات طابع تجاري.

كما نذكر كذالك قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية).[3]

قضية مقاولة النقل والأشغال العمومية ضد والي ولاية ورقلة ومن حيثياته أن منازعات المقاولة ليست من اختصاص الغرفة الإدارية لكونها ذات طابع تجاري صناعي.

إضافة إلى العديد من القرارات القضائية التي تؤكد هذا التمييز في الاختصاص القضائي لهذين النوعين من المؤسسات والتي تعبر عن موقف القضاء الجزائري في هذه المسألة.

الفرع الثاني

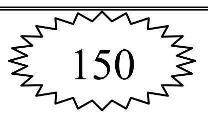
الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة بنص القانون.

لقد أورد المشروع الجزائري مجموعة من الاستثناءات بعد وضع قاعدة عامة لتحديد اختصاص المحاكم الإدارية، وهذه الاستثناءات جاءت بموجب نصوص قانونية، قد تكون هاته الأخيرة نص قانوني عام، كما قد تكون نص قانوني خاص، وسنعمل على توضيح هذه الاستثناءات وفق التفصيل التالي:

1- د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (نظرية الاختصاص) ج3، مرجع سابق، ص367.

2- قرار صادر بتاريخ 24 ديسمبر 1983 تحت رقم 34965 غير منشور.

3- قرار صادر بتاريخ 28 جوان 1980 تحت رقم 19052غير منشور.



<u>أولاً:</u> المنازعات الإدارية التي عقد الاختصاص بنظرها للمحاكم العادية بموجب نص قانوني عام المادة 802 ق.إ.م.إ (المادة السابعة مكرر ق.إ.م). [1]

لقد عمل المشرع الجزائري وفي ظل التعديلات التي أوردها على نص المادة السابعة ق.إ.م، على تحديد اختصاص المحاكم الإدارية بناءاً على المعيار العضوي- كما لاحظنا سابقاً- وفي ظل ذلك عقد اختصاص محاكم القضاء العادي بنظر مجموعة من المنازعات بالرغم من أن أحد أطرافها – المنازعات- شخص عام من بين تلك الواردة في النصوص القانونية المحددة الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، أي بالرغم من توفر المعيار العضوي في هذه المنازعات.

حيث من خلال مجموعة من التعديلات التي أدخلها المشرع الجزائري على قانون الإجراءات المدنية أقر مادة منفردة بذاتها لتحديد مجموعة من الاستثناءات التي وردت على القاعدة العامة للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، قبل أن يتدخل المشرع من جديد ويصدر قانون آخر خاص بالإجراءات المدنية والإدارية.

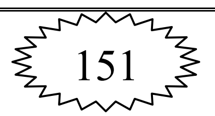
ونظراً للوضع الجديد الذي فرضه قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإني سأقتصر على دراسة الاستثناءات الواردة في نص المادة 802 ق.إ.م إ باعتبارها عوضت المادة السابعة مكرر من قانون الإجراءات المدنية[2]، بعد أن أقارن بين نص المادتين مبرزاً مختلف الإيجابيات التي أوردها القانون الجديد في هذا الخصوص.

1- لقد عوضت المادة 802 من القانون رقم 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، المادة 7 مكرر ق إ م الذي ألغي بموجب تطبيق هذا القانون الجديد.

2- جاءت المادة 802 ق إ م إ باستثنائين فقط، هذا الأمر يشبه الوضع عند صدور قانون الإجراءات المدنية في سنة 1966، حيث نصت المادة السابعة آنذاك على استثناءين، ولو كانت تختلف عن الاستثناءات المنصوص عليها في نص م 802 ق إ م إ حيث تضمنت:

-مخالفة الطرق الخاضعة للقانون العام والمرفوعة أمام المحكمة.

-طلبات البطلان ترفع مباشرة أمام المجلس الأعلى.



1- تقييم نص المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بناءاً على نص المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية.

قبل التطرق لمحتوى نص المادة 802 ق.إ.م إ باعتبارها النص القانوني الذي سيحكم مختلف الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية بعد إلغاء نص المادة 7 مكرر ق.إ.م.

ارتأيت ان أعطي بعض الملاحظات حول التعديلات التي جاءت بها المادة 802 ق.ا.ج.م.ا بالمقارنة مع نص المادة 07 مكرر ق.ا.م.

الملاحظة الأولى : إن نص المادة 802 ق.إ.م إ أعتقد أنه وبالمقارنة مع نص المادة 7 مكرر ق.إ.م وسع الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية من خلال أن المادة 802 ق.إ.م إ اقتصرت على فقرتين فقط في الوقت الذي كان فيه نص المادة 7 مكرر ق.إ.م شمل 3 فقرات، والفقرة الأولى تحوى ثلاثة بنود.

إن هذا الوضع من شأنه أن يعمل على تكريس أفضل للولاية العامة للمحاكم الإدارية التي نصت عليها مختلف النصوص القانونية الخاصة بذلك.

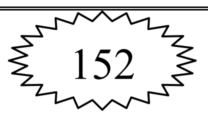
الملاحظة الثانية: تتعلق بالبند الثاني من الفقرة الأولى من نص المادة 7 مكرر ق.إ.م والتي تتضمن المنازعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية والأماكن المعدة للسكن أو لمزاولة مهنية أو الإيجارات التجارية وكذلك في المواد التجارية أو الاجتماعية.(1)

إن هذه المنازعات لم تعد واردة في النص الجديد المتعلق بالاستثناءات -م 802 ق.إ.م إ- لذلك يمكن القول بأن المشرع الجزائري عمل على توسيع الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية لهاته النزاعات.

ما يمكن قوله في هذا الخصوص أن الغموض الذي كانت تثيره هذه الفقرة هو الدافع الأساسي لإلغائها من قائمة الاستثناءات.

ويتبين لنا هذا الغموض من خلال عدة نواحي:

1- جاء أول إدراج لهذه الفقرة بموجب أمر 1971/12/29 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية.



فبالرجوع إلى مواقف الباحثين من هذه الفقرة يتضح لنا هذا الوضع حيث علق الأستاذ محيو أحمد على هذه الفقرة بقوله[1]:" يبدو من الأنسب منح الاختصاص إلى قاضي وحيد يقوم بفصل المنازعات ولكي لا يؤدي وجود شخص عام كطرف في الدعوى إلى سحب النزاع من القاضي العادي تحتم إبراز استثناءات على القاعدة العامة وأصبحت المحكمة المختصة المختصة لوحدها في النزاع ".

كما كتب الأستاذ شيهوب[2]، تعليقاً على هذه الفقرة بقوله " لعل مبرر إحالة هذه المنازعات على المحاكم بدل الغرفة الإدارية يكمن في معيار القانون الواجب التطبيق، فهذه المنازعات من الموضوعات التي يحكمها القانون الخاص المدني أو التجاري حسب الحالات".

ولقد علق الأستاذ خلوفي رشيد[3]، على طريقة مناقشة الأستاذين لهذه الفقرة بأنها تعبر عن نوع من التحفظ حيث قال " يلاحظ القارئ أن هذه المواقف الفقهية تبدأ بكلمات "يبدو"، "لعل"، كلمات تعبر على تحفظ الأستاذين وأشاطرهما التحفظ ...."

إن هذا التحفظ من قبل الباحثين جاء نتيجة عدم التمييز بين الإيجارات المدنية والإيجارات التجارية باعتبار أن النوع الأول يخضع للقانون المدني أم النوع الثاني فهو خاضع للقانون التجاري.

إضافة إلى هذا فإن المشرع لم يحدد الأقسام المختصة على مستوى المحكمة بكل نوع من الإيجارات، كما يظهر الغموض في هذه الفقرة في عبارة " المواد الاجتماعية " ولقد كتب الأستاذ شيهوب[4]، تعليقاً على هذه العبارة " أن المقصود بالقضايا الاجتماعية هي المنازعات الناتجة عن علاقات العمل ....فمنازعات العمل القائمة بين الأعوان العموميين والدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية الإدارية تخضع حسب المادة 7 مكرر للمحاكم، غير أن هذه الصياغة العامة غير مقبولة فلا يمكن أن يكون المقصود منها منازعات العمل الخاصة بكل الأعوان العموميين

1- أ. أحمد ميحو، المرجع السابق، ص112.

2- د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (نظرية الاختصاص)، مرجع سابق، ص429.

3- أ. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص......، المرجع السابق، ص 355.

4- د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (نظرية الاختصاص)، مرجع سابق، ص435 436.

........إن المقصود إذن بالقضايا الاجتماعية هو منازعات الأعوان العموميين ماعدا التي تنطبق عليها وصف موظف عام " ولقد أكد ذلك الأستاذ سلامي عمور.[1]

ولقد علق الأستاذ خلوفي رشيد[2]، على هذه الفقرة من نص المادة 7 مكرر ق.إ.م، بقوله "يظهر مما سبق ان مسألة الإيجارات والمواد المذكورة أعلاه لم تحسم بوضوح حتى يتم توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي بسهولة ".

كما يتضح الغموض حول هذه الفقرة من خلال بعض القرارات القضائية المتناقضة والمتعلقة بهذه الفقرة والتي تمنح –القرارات– في بعض الأحيان منازعات إيجار الأشخاص العامة التقليدية للمحاكم العادية، وفقاً لنص المادة 7 مكرر ق.إ.م وفي أحيان أخرى تقضى بخلاف ذلك.

فنجد قرار[3]، صادر عن المجلس الأعلى قضية (ص. ط) ضد الوالي يؤكد أن هاته القضايا هي من اختصاص محاكم القضاء العادي، حيث جاء في الحيثية الخاصة بالاختصاص.

"متى استثنت المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية .... وجب اعتبار النزاع القائم بين الإدارة وشخص طبيعي حول تحديد ثمن الإيجار داخلاً ضمن اختصاص الجهة القضائية المذكورة أعلاه (المحاكم العادية)".

لكن في قرار، آخر صادر عن الغرفة الإدارية –للمحكمة العليا– في قضية بين رئيس مجلس شعبي بلدي ضد بن (أ ب). [4]

قضية تتعلق بعقد إيجار خاص بساحات الأسواق العمومية، حيث جاء في إحدى حيثياته.

" يعتبر إيجار البلديات لحقوق الوقوف في الساحة التابعة لأسواقها، واستئجار التاجر لهذه الحقوق عقداً إدارياً ويخضع النزاع المتعلق به إلى اختصاص الغرفة الإدارية للمجلس ....".

1- أ. سلامي عمور، مرجع سابق ص44.

2- أ. رشيد خلوفي المرجع السابق، ص357.

3- قرار رقم 33139 صادر بتاريخ 1983/07/09، المجلة القضائية لسنة 1989 ع3 ص187 – 189

4- قرار صادر بتاريخ 29 /05/ 1982 تحت رقم 23887 المجلة القضائية لسنة 1989 ع (1) ص 222.

إن هذا الغموض الذي ميز هذه الفقرة من نص المادة 7 مكرر ق.إ.م، والذي يتضح من خلال تعاليق الباحثين وكذا الاجتهاد القضائي، يعتبر دافع مهم أدى بالمشرع إلى تمديد اختصاص القضاء الإداري لتلك القضايا المذكورة أعلاه.

ومن خلال هذا الوضع الجديد يمكن التفضل والقول بأن توسيع اختصاص القضاء الإداري بصفة عامة للقضايا الواردة في نص م 7 مكرر –المذكورة أعلاه– ، ينبثق عنه مجموعة من النتائج يمكن اختصارها فيما يلي:

1– إن النزاعات حول السكنات التي يكون إحدى طرفيها على الأقل شخص من الأشخاص العامة التقليدية المذكورة في نص المادة 800 ق.إ.م إ –طبعاً بعد إلغاء نص م 7 ق.إ.م– أصبح يختص بنظرها القضاء الإداري بصفة عامة، على اعتبار أن الوضع كان يختلف من خلال أن السكنات الوظيفية كان القضاء الإداري هو المختص بنظر النزاعات المتعلقة بها ولقد أكدت ذلك العديد من القرارات القضائية نذكر منها:

قرار مجلس الدولة صادر بتاريخ 2001/09/11[1].

حيث جاء في إحدى حيثياته " حيث أن المستأنف يدفع بعدم اختصاص الغرفة الإدارية طبقاً لأحكام المادة 7 مكرر ق.إ.م، التي تعطى الاختصاص للمحاكم في النزاعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية والمعدة للسكن، غير أن موضوع دعوى الحال لا تتعلق أصلاً بإيجار محل معد للسكن وإنما يتعلق باستفادة بمسكن وظيفي .... ولا يعتبر هذا إيجار وبذلك يكون النزاع من اختصاص الغرفة الإدارية ....".

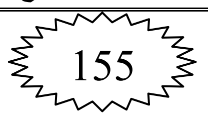
كما نذكر قرار آخر في هذا الخصوص.

قرار مجلس الدولة رقم65/001369 صادر بتاريخ 1999/12/06:

حيث جاء في إحدى حيثياته "........وهذا على أساس أن علاقة العمل التي منحت من اجلها السكن المتنازع من أجله قد انتهت ".

حيث أن المستأنفة تدفع بعدم اختصاص القاضي الإداري.....".

1– قرار مجلس الدولة –الغرفة الخامسة– رقم 007988 مجلة مجلس الدولة ع1 لسنة 2002 ص 131 134.



"حيث أنه بموجب أحكام المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية، أن قاضي الإدارة مختص في القضايا المطروحة أمامه عندما يكون أحد الطرفين الدولة .... مما يجعل الدفع المشار غير سديد ويتعين رفضه ".

في مقابل هذا الوضع الخاص بالسكنات الوظيفية كانت النزاعات المتعلقة بإجراءات السكنات التي يكون أحد طرفيها شخص من الأشخاص العامة التقليدية تخضع لنص المادة 7 مكرر ق.إ.م، كما رأينا أعلاه وهذا ما أكدته العديد من القرارات القضائية.

إن الوضع الجديد الذي أفرزه صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية من خلال توسيع اختصاص القضاء الإداري بنظر مختلف الإيجارات التي يكون أحد طرفيها شخص عام تقليدي بما فيها السكنية أدى إلى توحيد الجهة القضائية المختصة بالنزاعات الخاصة بالسكنات التي يكون أحد طرفيها شخص عام تقليدي،

إن تمديد اختصاص القضاء الإداري لتلك النزاعات من شأنه أن يعمل على ضمان حسن سير العدالة من خلال تفادي تناقض القرارات القضائية، كما أنه يعمل على تبسيط الإجراءات.

فيكفي أن يعرف المواطن أن خصمه في هذه النزاعات أحد الأشخاص الواردة في نص المادة 800 ق إ م ا (7 ق.إ.م)، حتى ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري وبالتالي المحاكم الإدارية، بل أكثر من ذلك أن هذا الوضع يكرس الولاية العامة للمحاكم الإدارية بنظر النزاعات ذات الطابع الإداري التي نصت عليها مختلف النصوص القانونية بشكل أفضل.

الملاحظة الثالثة : تتعلق بالفقرة الثانية من نص المادة 7مكرر ق.إ.م، والتي تتعلق بعقد اختصاص نظر المنازعات المذكورة في نص المادة 03/1 من قانون الإجراءات المدنية لمحاكم مقار المجالس القضائية حيث نصت على "..خلافاً لأحكام المادة 7 تكون من اختصاص ....

2- المحاكم التي تعقد جلساتها بمقر المجالس القضائية، المنازعات المذكورة بالمادة الأولى الفقرة الثالثة ...."

أعتقد أن إلغاء هذه الفقرة من ضمن الاستثناءات التي ترد على المبدأ العام للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية أمر منطقي على اعتبار أن أغلب الاستثناءات الواردة ضمن هذه الفقرة لا تتعلق

بالأشخاص العامة التقليدية وبالتالي كان من الأفضل عدم إيراد هذه الاستثناءات في نص المادة 7 مكرر ق.إ.م أصلاً، ولقد دعى البعض[1]، إلى إلغاء هذه الفقرة من نص المادة 7 مكرر ق.إ.م، بدعوى أنه لا معنى لهذه الاستثناءات السالفة الذكر.

الملاحظة الرابعة: تتعلق بالفقرة الثالثة من نص المادة 7 مكرر ق.إ.م، حيث نجد القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية حذف نص هذه الفقرة من قائمة الاستثناءات وأعتقد أن هذا الحذف جاء على اعتبار أن هذه الفقرة ما هي إلاّ إحالة على المواد المحددة لاختصاص جهة قضائية –مجلس الدولة– أخرى في بعض القضايا الإدارية.

ان تحديد اختصاص مجلس الدولة ضمن مادة مستقلة في بعض القضايا ذات الطابع الإداري كافي ليعتبر استثناء على المبدأ العام المحدد لاختصاص المحاكم الإدارية.

لذلك يعتبر حذف هذه الفقرة لا يجانب الصواب على اعتبار أن هذه الفقرة كانت تثير الكثير من الغموض والإبهام ونظراً للملاحظات المقدمة آنفاً سوف تقتصر دراسة الاستثناءات على تلك التي وردت في نص المادة 802 ق.إ.م إ، كما أشرنا سابقاً[2].

2– الاستثناءات وفق نص المادة 01/802 ق،ا،م،ا.

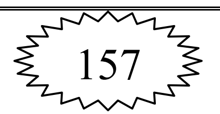
ان الفقرة الأولى من نص المادة 802 ق.إ.م. إ، أوردت بعض النزاعات التي كان من المفروض وحسب نص المادة 800، 801 – المادة7 ق.إ.م قبل التعديل– ان يؤول اختصاص نظرها الى المحاكم الإدارية لكون أن تلك المنازعات يفترض ان يكون أحد أطرافها من بين الأشخاص العامة التقليدية المنصوص عليها في نص المادة 800 ق.إ.م.إ، لكن بالرغم من ذلك تم عقد اختصاص نظرها للمحاكم العادية ويتعلق الأمر بـ:

مخالفات الطرق[3]/ ان مخالفات الطرق تشمل كل اعتداء على الطرق العمومية سواءاً، بالعرقلة أو التجاوز أو التجريب .....الخ، وباعتبار ان الطرق مال عام فإن ملكيتها تعود للإدارة بصفة عامة

1– عبد العزيز نويري، المنازعة الإدارية على ضوء إصلاح 1990، مرجع سابق.

2– مع العلم أن هذه الاستثناءات وردت كذالك في نص المادة 7 مكرر ق إ م.

3– هناك من يرى أنه من الأفضل استعمال عبارة "اعتداءات" بدل عبارة "محالفات"، أنظر عبد العزيز نويري – المنازعة الإدارية على ضوء اصلاح 1990 مرجع سابق.



(الدولـة ، الولايـة ، أو البلديـة)، وبحسـب المعيـار العضـوي المعتمـد مـن طـرف المشـرع لتحديـد اختصاص القضاء الإداري بصفة عامة، وعلى اعتبار أن أي نزاع حول هذه الطرق من المفروض أن يكون أحد أطرافه من ضمن الأشخاص العامة التقليدية (الدولة ، الولاية أو البلدية).

وعلى هذا الأساس فإنه من المنطقي ان يختص بهذه النزاعات القضاء الإداري، لكن رغم هذا فإن النزاعات الناشئة حول الطرق العمومية يعقد الاختصاص بنظرها لمحاكم القضاء العادي.

نشير الى أن المشرع الجزائري لا يفرق بين الطرق الكبرى والطرق الصغرى في هذا المجال عكس القانون الفرنسي الذي كان يميز بين نوعين من الطرق:

ـ مخالفات الطرق الكبيرة وتشمل كل اعتداء على الدومين البحري، النهري والبري دون الطرق العامة، هذه المخالفات كانت تدخل ضمن اختصاص المحاكم الإدارية.

ـ مخالفات الطرق الصغرى وتشمل كل اعتداء على الطرق العامة البرية ويعود الاختصاص بنظرها للمحاكم العادية.[1]

لكن بعد 1926 لم يعد هذا التصنيف في مخالفات الطرق قائماً بل أصبحت كل مخالفات الطرق يعقد الاختصاص بنظرها للقضاء العادي[2].

ويرجع سبب إسناد نظر هذا النوع من المنازعات للمحاكم العادية بالرغم من توفر المعيار العضوي، يعود لكون أن القاضي يطبق على هذه الدعاوى قواعد المسؤولية المدنية فوحدة القانون تقتضى وحدة القاضي، والقاضي المختص بتطبيق هذه القواعد هو القاضي العادي[3].

بينما يرى البعض من الباحثين[4]، أن السبب في ذلك يرجع لكثرة هذه القضايا في مقابل قلة الجهات القضائية الإدارية.

---

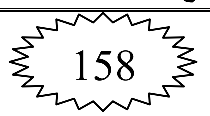
[1] –Ben Badis, Fawzia. Op.cit, p39.

[2] – شاص جازية، المرجع السابق، ص131.

[3] – د مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (نظرية الاختصاص)، ج3 المرجع السابق، ص429.

– سلامي عمور، المرجع السابق، ص45.

[4] – د رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية........ المرجع السابق، ص353.



وبرر اتجاه آخر هذا الموقف من طرف المشرع بقلة أهمية هذه النزاعات بالمقارنة مع تلك الاختصاصات المنصوص عليها في نص المادة 7 ق.إ.م(1).

وأعتقد أن كل تلك الأسباب يمكن الاعتماد عليها لتبرير وضع هذا الاستثناء على القاعدة العامة المذكورة أعلاه.

3- الاستثناء وفق نص م 2/802 ق. إ. م. إ.

ان الأمر يتعلق بالمنازعات التي تهدف الى التعويض عن الأضرار التي تتسبب فيها السيارات الإدارية.

قبل دراسة هذه النزاعات تجدر الإشارة الى أن القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية جاء بعبارة "مركبة" بدل سيارة عند حديثه عن هذه النزاعات.

ان هذا التعديل أعتقد أنه لا يجانب الصواب من خلال أن عبارة "مركبة " أشمل من عبارة "السيارة " على اعتبار ان الدولة قد تملك الى جانب السيارات العديد من المركبات كالدراجة النارية ....الخ.

لقد كانت دعوى المسؤولية الإدارية بسبب الأضرار التي تتسبها السيارات الإدارية تدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري في فرنسا.

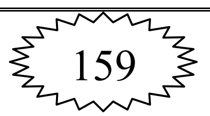
حيث كان هذا الوضع واضحاً في قرار "بلا نكو" الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية في 08/فيفري/1873.

لكن بموجب قانون صادر في 31 ديسمبر 1957، أصبحت دعاوى المسؤولية الناجمة عن السيارات الإدارية يعقد الاختصاص بنظرها للقضاء العادي(2).

ان موقف المشرع والقضاء الجزائري لم يكن واضحاً في هذه المسألة،فبصدور الأمر 66 – 154 المؤرخ في 08/يونيو /1966–المذكور سابقاً– نجد نص المادة السابعة منه

1 – سائح سنقوقة المرجع السابق، ص18.

2-Charles Debbasch, op.cit, p99.



والمتعلقة بالاختصاص لم تستثني المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الناجمة عن السيارات الإدارية[1].

وعلى هذا الأساس كان يعهد بنظر هذه المنازعات للغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية.

لكن ثار بعض الجدل من خلال صدور بعض الأحكام القضائية المتناقضة في هذا المجال، فنجد ان الغرفة الجنائية على مستوى المحكمة العليا لم تطبق نص المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية، المذكورة أعلاه، وذلك بمناسبة نظرها في قضية عرضت أمامها.[2]

فبناءاً على نص المادة الثالثة من قانون الإجراءات الجزائية[3]، التي تنص على "يجوز مباشرة الدعوى المدنية مع الدعوى العامة في وقت واحد أمام الجهة القضائية نفسها وتكون مقبولة أيا كان الشخص المدني أو المعنوي المعتبر مسؤولاً مدنياً على الضرر ".

بناءاً على هذا النص قضت الغرفة الجنائية بأحقيتها بنظر الدعوى المدنية المتعلقة بالمسؤولية المدنية الناجمة عن السيارات الإدارية عند النظر في المسؤولية الجنائية للموظف.

ولقد اعتمدت الغرفة الجنائية في حكمها بالقول أن المشرع الجزائري من خلال نص المادة السابعة ق.إ.م، لم يرغب في مخالفة القاعدة الواردة في نص المادة الثالثة المذكورة أعلاه.

ولذلك أقرت باختصاصها في نظر الدعوى الناجمة عن الأضرار التي تلحقها السيارات الإدارية، والتي ترفع في نفس الوقت مع الدعاوى الهادفة الى النظر في المسؤولية الجنائية.

---

[1] – أنظر نص المادة السابعة من الأمر رقم 66–154 في نصها الأول: ".....كما تختص بالحكم ابتدائيا في جميع القضايا التي تكون الدولة أو إحدى العملات أو إحدى البلديات أو إحدى المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، ويكون حكمها قابلا للطعن أمام المجلس الأعلى.

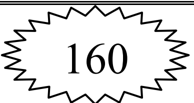
ويستثنى من ذلك:

ا– مخالفات الطرق الخاضعة للقانون العام والمرفوعة أمام المحكمة.

ب–طلبات البطلان وترفع مباشرة أمام المجلس الأعلى."

[2]– المحكمة العليا – الغرفة الجنائية – قضية بن شعيب بتاريخ 1969/02/04، المجلة الجزائرية (باللغة الفرنسية)، لسنة 1969، ص557.

[3]– قانون الإجراءات الجزائية **رقم**...................................



لكن المشكل ثار عندما قضت الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا عند نظرها نزاع بسبب حادث سيارة إدارية، باختصاصها بنظر هذه الدعوى بناءاً على نص المادة السابعة ق.إ.م وفقاً للمعيار العضوي.[1]

نظراً لهذين الحكمين المتناقضين تدخل المشرع الجزائري وعدل نص المادة السابعة عدة مرات ومن ضمنها بموجب القانون 23/90 حيث عمل من خلال هذه التعديلات على إخراج المنازعات الناجمة عن الأضرار التي تسببها السيارات الإدارية، وهذا في مادة مستقلة عن القاعدة العامة الواردة في مجال الاختصاص القضائي، ولقد أكد هذا الوضع القانون الجديد المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية حين ضمن هذه المنازعات في المادة رقم 802 منه.

إن مبرر عقد اختصاص القضاء العادي، نظر المسؤولية الناجمة عن الأضرار التي تسببها السيارات الإدارية يرجع الى أن القانون الواجب التطبيق –القواعد الموضوعية للمسؤولية المدنية والإدارية تتماشى مع بعضها– هو القانون المدني في كلتا المسؤوليتين.

وعليه فوحدة القانون الواجب التطبيق أدت بالمشرع الى محاولة ضمان وحدة القاضي في هذا النوع من المنازعات[2].

فالإدارة في هذه القضايا لا تظهر بمظهر السلطة العامة بل تظهر كأي شخص عادي[3].

إن هذا النص القانوني الذي يتضمن مجموعة من الاستثناءات على القاعدة العامة، المعتمدة لتحديد اختصاص القضاء الإداري وبالأخص المحاكم الإدارية، يرى البعض[4]، أن من شأنه أن يعقد الأمور في هذا المجال، نظراً للغموض الذي يمكن أن ينتج عن هذا الاستثناء، ويدعو أصحاب هذا الطرح الى ضرورة تمديد اختصاص المحاكم الإدارية لتلك الاستثناءات، الأمر الذي يضمن السير الحسن للمرفق العدالة ويجنبنا مشاكل تنازع الاختصاص.

---

[1] – المحكمة العليا –الغرفة الإدارية– قضية بتاريخ 1969/04/18، المجلة القضائية لسنة 1969، ص137.

[2] – د سلامي عمور، مرجع سابق، **ص 29.**

[3] – شاص جازية، المرجع السابق، ص132.

[4] – د باية سكاكيني، المرجع السابق، ص35.

ثانياً/ الاستثناءات الناجمة عن نصوص قانونية خاصة

هناك مجموعة من النصوص القانونية الخاصة، التي تورد استثناءا على المبدأ العام المحدد لاختصاص المحاكم الإدارية وفق المعيار العضوي فهذه النصوص القانونية الخاصة، تحدد اختصاص المحاكم الإدارية بصفة غير مباشرة.

نذكر من بين تلك النصوص على سبيل المثال لا الحصر:

1- إن المنازعات المتعلقة بحقوق الجمارك يعود الاختصاص في نظرها للقضاء العادي[1].

فكل القضايا الجمركية ما عدا تلك التي يختص بها القضاء الجزائي هي من اختصاص القضاء المدني دون القضاء الإداري على الرغم من ان الإدارة هي طرفاً في هذه النزاعات وتظهر بمظهر السلطة العامة.

نكتفي بسرد هذا المثال من النصوص القانونية الخاصة التي تعقد اختصاص القضاء العادي بنظر قضايا تعتبر وفق المعيار العضوي من صميم اختصاص القضاء الإداري[2].

الفرع الثالث

الاستثناءات الناجمة عن توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.[3]

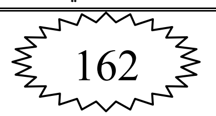
ان مسألة توزيع الاختصاص بين الهيئات القضائية لابد ان تقوم على أساس ضمان مجموعة من المبادئ الأساسية. فأي توزيع للاختصاص لابد ان يضع في عين الاعتبار تحسين مرفق العدالة بضمان مجموعة من المبادئ كتقريب القضاء من المتقاضين، ضمان الوضوح والبساطة فيما يخص الإجراءات القضائية وأهم من ذلك ضمان مبدأ التقاضي على درجتين.

فينبغي عند وضع قواعد الاختصاص العمل على ضمان هذه المبادئ وغيرها لنتمكن من بلوغ نظام قضائي ذو مصداقية وشفافية.

[1] – المادة 273 من قانون الجمارك "تنظر الهيئة القضائية المختصة بالبت في القضايا المدنية، الاعتراضات المتعلقة بدفع الحقوق وتسديدها وبمعارضات الإدارة، وغيرها من القضايا الجمركية التي لا تدخل في اختصاص القضاء الجزائي".

[2] – لمزيد من المعلومات والتفصيل حول تلك النصوص الخاصة، يمكن الرجوع لكتاب د مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (نظرية الاختصاص)، ج3 المرجع السابق، ص440-443.

[3] –سنركز على النص الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، باعتباره جاء بنفس المبادئ في هذا المجال تقريبا مع الإشارة إلى أنني سنبرز أهم الاختلافات إذا وجدت بين القانون الجديد وقانون الإجراءات المدنية في هذا الخصوص.



ان توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة تضمنه مجموعة من النصوص القانونية يأتي في مقدمتها قانون الإجراءات المدنية والإدارية إضافة إلى مجموعة من النصوص الأخرى والتي حددت بطرق ما هذا الاختصاص.

وبالرجوع الى نصوص الإجراءات المدنية والإدارية خاصة نص المادتين 800،801 منه، فان المبدأ الوارد في هذه النصوص –نفس المبدأ الوارد في قانون الإجراءات المدنية ضمن المادة 07منه– يفيد نظريا أن كل نزاع تكون الإدارة طرفا فيه يعقد الاختصاص بنظره للمحاكم الإدارية ابتدءا.[1]

كما ان المادة الأولى من القانون 98-02 المذكور أعلاه تكرس الولاية العامة للمحاكم الإدارية في جميع المنازعات الإدارية مهما كانت طبيعتها ومصدرها.

لكن بالرجوع إلى نصوص قانونية عديدة يتضح لنا مساس المشرع الجزائري وعدم إقراره بالولاية العامة للمحاكم الإدارية بالرغم من تأكيد– كما لاحظنا أعلاه – العديد من النصوص على ذلك حيث نجده ضيق إلى حدود بعيدة في مجال اختصاص المحاكم الإدارية من خلال تكريس أحقية مجلس الدولة بنظر بعض النزعات ذات الطابع الإداري باعتباره قاضي ابتدئي نهائي في نظر تلك النزعات، وبالتالي إخراجها من الولاية العامة للمحاكم الإدارية، هذا الأمر –حدود الولاية العامة – يتضح لنا سواءا من خلال نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد أو من أحكام القانون 01/98 المتعلق بمجلس الدولة.[2]

فمن خلال هذه النصوص تتضح لنا الحدود التي كرسها المشرع الجزائري على مبدأ الولاية العامة للمحاكم الإدارية.

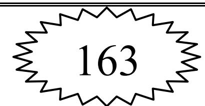
بالرجوع لنص المادة 901 ق.إ.م.إ، نجد مجلس الدولة يفصل باعتباره أول وآخر درجة في الدعاوى الرامية لإلغاء، تفسير وتقدير المشروعية في المراسيم وكذا القرارات الإدارية المركزية الصادرة على السلطات الإدارية المركزية بالإضافة إلى القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.[3]

---

[1] –ان نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد جاء يعبر بصريح العبارة عن الولاية العامة للمحاكم الإدارية في مجال المنازعات الإدارية على عكس نص المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية الذي لم يكن ينص عن ذلك بصريح العبارة.

2–نفس الوضع هو السائد في نصوص قانون الأجراءت المدنية الملغى.

3–ان هذا الوضع كانت تتضمنه نصوص المادتين 2/231 ، 274 من قانون الأجراءت المدنية الملغى.



كما ان أحكام القانون 01/98 المتعلق بمجلس الدولة كرس هذا الاختصاص، فالمادة التاسعة منه نصت على نفس الاختصاص الوارد في نص المادة 901 –المذكورة أعلاه- بالإضافة لقرارات الهيئات العمومية والمنظمات المهنية الوطنية.[1]

وعلية بناء على تلك الأحكام يتضح لنا ان اختصاص المحكمة الإدارية باعتبارها صاحبة الولاية العامة، لم يعد مقتصرا عمليا إلا في قضايا القضاء الكامل.

في مقابل هذا نجد مساساً لهذا المبدأ فيما يخص قضاء الإلغاء، حيث ومن خلال النصوص السابقة يتبين ان قضاء الإلغاء لا تختص به المحاكم الإدارية، إلا بشكل محدود وهو نفس الوضع الذي كان سائدا في ظل نظام الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية، حيث نجد المشرع الجزائري ميز في مجال قضاء الإلغاء بين القرارات الإدارية المركزية والقرارات الإدارية غير المركزية، فبناءا على هذا التصنيف، وزع الاختصاص بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

ان هذا الموقف من المشرع الجزائري تضاربت حوله الآراء.

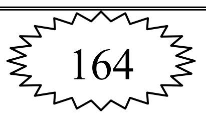
فهناك من يرى ،أن توزيع الاختصاص بناءا على هذا التصنيف ليس له مبررا قانوني فهو موقف غير صائب حيث انه يمس سلبا بقواعد التنظيم القضائي أهمها مبدأ التقاضي على درجتين[2]، فهذا الوضع يحرم المتقاضي من فرصة دراسة قضيته على عدة درجات على اعتبار أن مجلس الدولة يعتبر أول وأخر درجة –كما رأينا أعلاه- فيما يخص إلغاء القرارات الإدارية المركزية وبالتالي عدم قابلية قراراته في هذا المجال لمراجعة أخرى أمام جهات قضائية أخرى بطرق عادية.

في مقابل هذا يجد البعض[3]، تبريرا لهذا المعيار في توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، في مركز أحد أطراف النزاع المتمثل في سلطة مركزية، هيئة وطنية، منظمة مهنية وطنية.

1 –ان الاختصاصات التي كانت موكلة للغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا، أصبح يختص بها مجلس الدولة بالإضافة إلى اختصاصات أخرى .

2 د- محمد زغداوي، المرجع السابق، ص 119.

3 – د- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص279.



ويذهب اتجاه آخر[1]، لتبرير موقف المشرع واعتماده في توزيع الاختصاص بين هيئات القضاء الإداري على أساس تصنيف القرارات الإدارية، حيث يرى ان أهمية موضوع القضايا التي تعالجها القرارات الإدارية المركزية تختلف عن أهمية مواضيع القضايا التي تعالجها القرارات الإدارية غير المركزية.

أعتقد أن عقد اختصاص مجلس الدولة بنظر النزاعات المتعلقة بقرارات السلطات الإدارية المركزية بصفة ابتدائية ونهائية دون المحاكم الإدارية التي تعتبر صاحبة الولاية العامة فيما يخص النزاعات ذات الطابع الإداري، ولو كان هذا الأمر يمس بمبدأ الاختصاص العام للمحاكم الإدارية فضلا عن أنه يهدم العديد من المبادئي التي تقوم عليها الأنظمة القضائية أهمها التقاضي على درجين.

إن هذا الوضع تفرضه أكثر من ضرورة لعل أهمها ضرورة توفر الخبرة والتمكن لدي القاضي الفاصل في النزاعات المتعلقة بهذه القرارات الإدارية المركزية لما لهاته الأخيرة- القرارات- من أهمية بالغة، وأعتقد أن تلك الخبرة، تتوفر بشكل أفضل في مستشاري مجلس الدولة، ونشير إلى أن المشرع برر عقد اختصاص مجلس الدولة بنظر النزاعات المتعلقة بالقرارات الإدارية المركزية دون المحاكم الإدارية بناءا على هذا السبب، أي نظرا للأهمية البالغة للقرارات الإدارية المركزية مقارنة مع القرارات الإدارية غير المركزية.[2]

الفرع الرابع

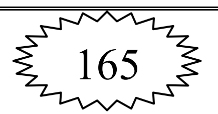
الاستثناءات لصالح القضاء العادي في المسائل الفرعية (الاستثناءات بحكم الاجتهاد القضائي).

إن القضايا ذات الطابع الإداري هي من اختصاص المحاكم الإدارية إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، إلا انه قد تثار أمام جهات القضاء مسائل تدخل ضن اختصاص جهات قضائية آخري.

---

[1] -د مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (نظرية الاختصاص)، المرجع السابق ج3 ص480.

[2] -أنظر عرض أسباب المادة 800 مكرر ق.ا.م.ا، - أدرج مضمونها في نص المادة 801 من نفس القانون- في التقرير التمهيدي لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الخاص باللجنة القانونية والحريات على مستوى المجلس الشعبي الوطني.



وعليه يمكن أن تصادف هيئات القضاء العادية مسائل تتعلق بنشاط الهيئات الإدارية العامة وذلك بشكل عارض –عند الدفع بذلك من طرف أحد الخصوم– بمناسبة نظرها في قضية ما تدخل في صميم اختصاصها، فمثلا يمكن أن يدفع أحد الخصوم أمام محكمة عادية بمناسبة دعوى تهدف إلى فرض غرامة مالية عليه لمخالفته قرار تنظمي، بعدم شرعية ذلك القرار.

إن هذا الدفع أمام المحكمة يطرح مشكلة شرعية العمل – القرار– الإداري أو تفسيره.

فالإشكال المطروح في هذا المقام هو هل يحق للقاضي العادي أن ينظر في مدى مشروعية العمل الإداري أو تفسيره مادام هذا العمل يتعلق بالدعوى الأصلية؟، أم أنه يحيل هذه المسألة الفرعية للقضاء المختص؟.

القاعدة العامة في قانون المرافعات أن قاضي الدعوى الرئيسية . الأصل . هو قاضي الاستثناء أي الفرع، بعبارة أخرى أن القاضي صاحب الاختصاص في الدعوى الأصلية هو القاضي الذي يفصل في أي دفع يتعلق بهذه الدعوى.(1)

فهل أن هذه القاعدة تنسحب على هذا الوضع؟، أي هل يمكن للقاضي العادي تفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية التي تثار أمامه بشكل عرضي بمناسبة الفصل في دعاوى آخري؟.

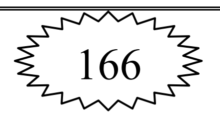
نشير إلى أن الوضع في النظام الفرنسي فيما يخص الدفوع أمام المحاكم الإدارية والتي لها علاقة بمسائل تدخل ضمن اختصاص القضاء العادي لا تفصل فيها تلك المحاكم وإنما تحيل ذلك الدفع للمحكمة العادية المختصة وبعد ذلك يستأنف نظر الدعوى الأصلية بناء ا على الحكم الصادر في ذلك الدفع.(2)

إذا كان هذا هو الوضع بالنسبة للمحاكم الإدارية، فما هو الوضع –دائما في النظام الفرنسي– فيما يخص القضاء العادي، أي هل يستوجب على القاضي العادي إحالة الدفوع المتعلقة بالدعاوى المعروضة عليه والتي تتعلق بمسائل تدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري؟.

إن النظام القضائي الفرنسي ميز في هذا الخصوص بين نوعين من الدفوع:

1– د أحمد محيو، المرجع السابق، ص120.

2- شاص جازية ، المرجع السابق، ص141.



. الدفوع المتعلقة بتقدير مشروعية الإعمال الإدارية من جهة والدفوع المتعلقة بتفسير تلك الإعمال من جهة أخرى.[1]

كما نجده – النظام الفرنسي– ميز بين الدفوع التي تكون أمام القاضي العادي وتلك التي تكون أمام القاضي الجنائي.[2]

أولا المسائل المتعلقة بتفسير الأعمال الإدارية:

ان النظام القضائي الفرنسي سمح للمحاكم العادية بتفسير القرارات الإدارية إذا عرضت عليها هذه المسالة بشكل عرضي بمناسبة الفصل في دعوى ما، لكنه ميز بين نوعين من القرارات، فسمح للمحاكم العادية بتفسير القرارات الإدارية التنظيمية دون القرارات الإدارية الفردية.

ولقد أقر هذا الحل بصدور قرار لمحكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 16 جوان 1923 في قضية سيتفون.[3]

إن موقف المشرع الجزائري كان مختلفا، فحسب المعيار العضوي المحدد لاختصاص المحاكم الإدارية –حسب النصوص القانونية المذكورة أعلاه– يتضح لنا بان المشرع جعل المحاكم الإدارية صاحبة الاختصاص العام في تفسير القرارات الإدارية، دون تميز بين القرارات الإدارية التنظيمية والفردية.[4]

إن موقف المشرع الجزائري منتقد، من خلال أنه لا يتماشي والإصلاحات الهادفة إلي تبسيط الإجراءات القضائية وتفادي مشاكل وتعقيدات إحالة القضايا من جهة قضائية إلى أخرى.

وعلى هذا الأساس يدعو البعض بضرورة السماح للمحاكم العادية بنظر الدفوع الفرعية المتعلقة بالدعوى الرئيسية والتي تهدف –الدفوع– الى تفسير القرار التنظيمي والفردي الصادر عن الهيئات العامة الإدارية.

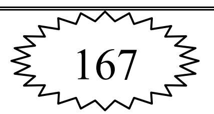
---

[1] – د أحمد محيو، المرجع السابق، ص120.

2- Andrè Delaubadere, op . cit, p519.

[3] – د أحمد محيو، المرجع السابق، ص121.

[4]– طبعا مع مراعاة اختصاص مجلس الدولة في هذا الخصوص، أي فيما يتعلق بالقرارات الإدارية المركزية وقرارات الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.



حيث يقول الأستاذ محيو في هذا الخصوص: ((............... ويبدو لنا أقرب إلى الحكمة أن يمنح الاختصاص الى الهيئة القضائية الناظرة في الدعوى الرئيسية كي تفسر العمل الإداري التنظيمي والعمل الإداري الفردي على حد السواء ....))[1].

ثانيا المسائل المتعلقة بفحص شرعية الإعمال الإدارية:

إن مسألة فحص مشروعية الأعمال الإدارية أمام جهات قضائية غير المحاكم الإدارية –إذا كانت تتمثل في د فوع فرعية لدعاوى رئيسية– غير وارد في النظام الجزائري.

فكان موقفه واضحا في هذا المجال، حيث نجده منع المحاكم العادية وجهات القضاء العادي تقدير مشروعية العمل الإداري وذلك خلال نظرها في دعاوى تدخل في صميم اختصاصها إذا كان الفصل في هذه الدعاوى متوقف على قانونية هذا العمل الإداري.

فبناءا على المعيار العضوي المحدد لاختصاص المحاكم الإدارية، نجد أن المشرع خص المحاكم الإدارية وحدها بمسألة تقدير مشروعية الأعمال الإدارية[2].

فالمحكمة العادية وعند الدفع أمامها –بمناسبة النظر في قضية من اختصاصها– لتقدير مشروعية عمل إداري يجب عليها التوقف عن الفصل في القضية الأصلية إلى حين الفصل في مسالة فحص وتقدير مشروعية العمل الإداري، وذلك بعد رفع دعوى تهدف إلى ذلك أمام المحاكم الإدارية علما أنه لم يفرق بين العمل الإداري التنظيمي والعمل الإداري الفردي، ويعتبر هذا المنع شامل لا يميزه أي استثناء[3].

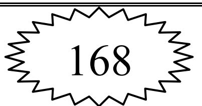
نشير إلى إن الاجتهاد القضائي في الجزائر اصدر عدة قرارات قضائية تؤكد هذا الاتجاه، نذكر منها على سبيل المثال، قرار صادر عن – المحكمة العليا– الغرفة الإدارية بتاريخ 08 جويلية 1991 [4].

1– د أحمد محيو، المرجع السابق، ص121.

2 – مع مراعاة اختصاص مجلس الدولة فيما يخص فحص مشروعية، القرارات الإدارية المركزية، قرارات الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

-3 د أحمد محيو، المرجع السابق، ص122.

4– قرار –الغرفة الإدارية– للمحكمة العليا (نقض)، رقم 73922 المجلة القضائية ع2 سنة 1993 ص77.



حيث جاء في بعض حيثياته ".....انه متى كان من المستقر عليه قضاءا، أن سلطة مراقبة أعمال الإدارة تعود للقضاء الإداري، فان قضاة الاستئناف ....راقبوا بقضائهم كما فعلوا قانونية قرار صادر عن سلطة إدارية متجاوزين بذلك السلطة الممنوحة لهم ....فقد استوجب نقض القرار المطعون فيه".

ان هذا الوضع الخاص بالقاضي المدني في الجزائر جعل موقف المشرع الجزائري يتطابق والنظام القضائي الفرنسي في هذا الخصوص، حيث نجد هذا الأخير منع على القاضي المدني فحص وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية[1].

ماعدا فرق وحيد بين النظامين فيما يخص حالة الغصب حيث نجد أن النظام القضائي الفرنسي منح للمحاكم العادية حق فحص وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الفردية في هذه الحالة[2].

بينما المشرع الجزائري لم يسمح للمحاكم العادية بفحص وتقدير مشروعية القرارات الإدارية في مجال أعمال الغصب تطبيقا للمعيار العضوي المعتمد من طرقه.

ان هذا الوضع يختلف في حالة القاضي الجنائي في كيلا النظامين مع وجود فرق بين النظامين الفرنسي والجزائري في هذا المقام، فالقضاء الفرنسي وضع مبدأ عام في هذا الخصوص وفرق بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية[3].

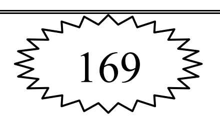
لكن في النظام الجزائري سمح للقاضي الجنائي بفحص وتقدير مشروعية القرارات الإدارية التي تثار امامه بمناسبة نظر الدعاوى المقامة والمعروضة عليه دون تميز بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية وذلك راجع لكون أن القاضي الجزائي هو قاضي يتمتع بشمولية الاختصاص القضائي، فهو قاضي الدعوى الرئيسية وقاضي الطلب الفرعي على اعتبار أن القضايا الجزائية تقوم على سرعة وفعالية القمع الجنائي[4].

1- شاص جازية، المرجع السابق، ص142.

2- André De Laubadere, op.cit., pp. 520-521.

3- André De Laubadere, op. cit., pp.521-523.

4 – شاص جازية، المرجع السابق، ص123.



ولقد عقد الاختصاص للقاضي الجزائي في هذه القضايا بناءا على المادة 459 من قانون العقوبات[1].

حيث فسر بعض الفقهاء القانونيون بعض العبارات ضمن هذا النص القانوني دعما لهذا الاتجاه في منح الاختصاص للقاضي الجزائي في هذه القضايا خاصة عبارة "المتخذة قانونا" التي فسرت بمعنى بطريقة مشروعة[2].

الفرع الخامس

قصور المعيار العضوي المعتمد من طرف المشرع وأثر ذلك على نظام القضاء المزدوج.

إن أي إصلاح يتعلق بالنظام القضائي لا يمكن أن يكتمل إلا إذا شمل – الإصلاح – جميع الجوانب المتعلقة بذلك النظام فهي كل متكامل ينبغي أن ينسحب الإصلاح على كافة تلك الجوانب.

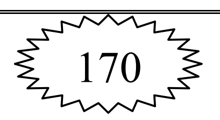
لكن من خلال دراسة النظام القانوني للمحاكم الإدارية في الجزائر يتضح لنا قصور الإصلاح فيما يخص اعتماد معيار ناجع يحدد نطاق اختصاص المحاكم الإدارية، حيث كرس المشرع المعيار العضوي . الشكلي . الذي كان معتمد في ظل النظام المعدل وذلك من خلال النصوص القانونية التي جاء بها قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد.

ولقد وصف البعض[3] موقف المشرع الجزائري هذا بالفشل الذي من شأنه أن يشكل نقطة الضعف في هذا الإصلاح المعتمد من خلال دستور 1996 على اعتبار أن هدا المعيار غير كاف لحل مسألة توزيع الاختصاص خاصة في ظل نظام قضائي مزدوج يرتكز على وجود جهتين قضائيتين عادية وإدارية، هذه الأخيرة لا بد لها من قواعد اختصاص تمكن القاضي الفاصل في المواد الإدارية من ممارسة الدور الحقيقي له على غرار الأنظمة التي تبنت هذا النمط من التنظيم كفرنسا.

1 – تنص هذه المادة على "يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية، إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة".

2 – د مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (نظرية الاختصاص)، ج3 المرجع السابق، ص453.

3 – د محمد زغداوي، المرجع السابق، ص117–120.



فالمعيار العضوي الذي كرسه المشرع في ظل الإصلاح الأخير يمس بحرية القاضي في مسألة الاجتهاد حيث أنه بالرغم من أن هذا المعيار له عدة مزايا أهمها البساطة والسهولة والوضوح في توزيع الاختصاص لكونه يعتمد على صفة أطراف النزاع في ذلك – كما رأينا سابقا – هذا من جهة، ومن جهة أخرى يقلل من احتمالات وقوع التنازع بين المحاكم الإدارية وجهات القضاء العادي من جهة أخرى، إلا أنه لا يتماشى وتطور دور أشخاص القانون العام ودور أشخاص القانون الخاص على حد السواء.

فالدولة لم يعد دورها يقتصر على وظائف لها علاقة بقواعد القانون العام فقط بل أصبحت تتدخل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية فهي تتصرف في بعض الأحيان وفق قواعد القانون الخاص وبالتالي تظهر بمظهر الشخص العادي وبذلك فهي بعيدة عن قواعد القانون الإداري.

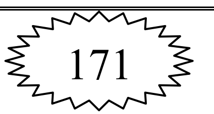
في مقابل هذا قد تفوض الإدارة بعض امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها لبعض أشخاص القانون الخاص . كتسيير مرافق عامة عن طريق الامتياز . وهذه الأخيرة لا مثيل لها في ظل قواعد القانون الخاص.

فعندما يمارس الخواص نشاطات وفق هذا الوضع فإنه لا بد أن تكون لهذه الممارسات علاقة بقواعد القانون العام.

من خلال هذا الوضع يتبين لنا أن المعيار العضوي لم يعد قادرا على التمييز بين نشاطات أشخاص القانون العام التقليدية من جهة وبعض نشاطات أشخاص القانون الخاص من جهة أخرى.، أي بعبارة أخرى تحديد نطاق اختصاص جهتي القضاء ومن خلاله نطاق اختصاص المحاكم الإدارية.

لذلك وصف البعض،[1] المعيار العضوي الذي كرسه المشرع في ظل الإصلاح الأخير . بالرغم من تلك الميزات التي ذكرت سابقا . بالسطحية وعدم الدقة والمصداقية، أضف إلى ذلك أنه يضمن نوعا من الاستمرارية للنظام القضائي السابق إلى حد بعيد.

[1] – د محمد زغداوي، المرجع السابق، ص121.



لأنه وفي ظل النظام القضائي المزدوج يختلف دور القاضي الإداري جذريا عن دور القاضي العادي، فالدور الحقيقي للقاضي الإداري هو إنشاء وخلق القواعد القانونية وليس تطبيق القانون فقط كما هو معروف في ظل القضاء العادي.

ولكن المعيار العضوي أعتقد أنه يعيق إلى –حد بعيد . هذا الدور من خلال أنه يقوض حرية القاضي فيما يخص الاجتهاد في مجال تصنيف مختلف التصرفات في مدى خضوعها لقواعد القانون العام أو لقواعد القانون الخاص والتي –التصرفات– تصدر سواءا من طرف أحد أشخاص القانون العام أو عن بعض أشخاص القانون الخاص.

إن هذا الأمر لا يتم إلا عن طريق السماح للقاضي بحرية الاجتهاد، حيث يؤكد البعض على أن مسألة تحديد اختصاص الجهات القضائية الإدارية بصفة عامة والمحاكم الإدارية بشكل خاص تعتمد على العمل القضائي كما هو الحال في فرنسا. [1]

و لكن هذا الأمر لا يتأتى إلا بطول الممارسة القضائية واكتساب الخبرة اللازمة لذلك، حتى يتمكن القاضي من تحديد المبادئ التي يتم بموجبها تحديد اختصاص الجهات القضائية الإدارية بصفة عامة.

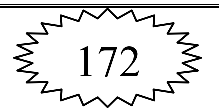
وبالرغم من التكريس الواضح للمعيار العضوي من طرف المشرع الجزائري فيما يخص تحديد اختصاص النوعي للمحاكم الإدارية سواءا في ظل قانون الإجراءات المدنية أو من خلال نص المادة 2/800 ق.إ.م .إ في ظل النظام القضائي المستحدث.

إلا أن البعض[2]، يرى بأنه حتى قبل إلغاء قانون الإجراءات المدنية ظهرت رغبة لدى المشرع الجزائري في محاولة تبني معيار مختلف عن معيار السابق، نظرا لقصوره . كما قبل سابقا . في تحديد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية حيث يرى أنصار هذا الطرح أنه يمكن استنباط هذا التوجه الجديد للمشرع الجزائري من خلال مسألتين:

الأولى / موقف المشرع الجزائري من خلال نص القانون 98–02 في حد ذاته.

[1] – د باية كساكني، المرجع السابق، ص34.

[2] – د رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية.............المرجع السابق، ص342.



الثانية / من خلال التكريس القضائي لهذا الاتجاه بعد سنة 1998.

فموفق المشرع الجزائري في هذه المسألة يتجسد في نص المادة الأولى من القانون 98-02 والتي تنص على " تنشأ محاكم إدارية كجهة قضائية للقانون العام في المادة الإدارية ".

فعبارة "المادة الإدارية" الواردة في نص المادة فسرها أنصار هذا الطرح لصالح وجود رغبة ولو كانت غير صريحة لدى المشرع لتبني المعيار المادي في مسألة تحديد نطاق الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.

حيث ومن خلال اتساع دور الأشخاص الخاصة وإمكانية تمتعهم ببعض امتيازات السلطة العامة في ممارسة بعض النشاطات، وبناءا على هذا الاعتبار ذهب البعض[1]، إلى القول بأن الأشخاص التي يمكن لها النشاط في ظل المادة الإدارية بمعناها الوارد في نص المادة الأولى من القانون 98-02 لم يعد يقتصر على الأشخاص العامة التقليدية، بل يمكن أن يتعدى للأشخاص الخاصة.

ولقد أكد الأستاذ خلوفي رشيد،[2] بأن عبارة "المادة الإدارية" في نصوص القانون 98-02 المتعلقة بمسألة الاختصاص ترمي إلى هذا المعني ولذلك فمفهومها يختلف عن المفهوم الذي وردت به في نصوص قانون الإجراءات المدنية الملغى،[3]حيث تعني في هذا الأخير تلك الأعمال التي تمارسها الأشخاص العامة التقليدية الواردة في نص المادة 1/7ق.إ. م فقط.

ومن خلال هذا الوضع كتب الأستاذ خلوفي رشيد يقول[4]: "انطلاقا من التعبير العام والمجرد لنص المادة الأولى من القانون 98-02 يمكن أن نتقدم ونكتب أن هذه المادة لا تكرس بصفة جلية المعيار العضوي بل أصبح المجال مفتوح وعلى القاضي الإداري في المستقبل أن يختار

[1] – د محمد زغداوي، المرجع السابق، ص121.

[2] – رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية............ المرجع السابق، ص345.

[3] – لقد وردت عبارة "المادة ا؟لإدارية" في نص المادتين 171،168 الواردتين بموجب الأمر69-77 المؤرخ في 69/12/18. وكذا في نص المادة 2/171 مكرر الواردة بموجب القانون 01-05 المؤرخ في2001/05/22.

[4] – رشيد خلوفي، المرجع الآنف الذكر، ص345.

ويرجح أحد المعيارين أو يعمل بهما ..... فإن المعيار المادي رغم تعقيداته يشكل معيار لا يمكن للقاضي أن يستغني على العمل به لتوسيع مجال اختصاصه النوعي".

لكن الإشكال الذي يطرح في حالة تبني هذا التفسير لنص المادة الأولى من القانون 98- 02 وخاصة عبارة "المادة الإدارية"، هو كيفية التوفيق بين نص تلك المادة ونص المادة 1/7 ق .إ. م وبالطبع ومن خلال ذلك نص المادة 2/800من قانون الإجراءات المدنية والإدارية باعتبارها عوضت المادة 7 ق .إ. م.

إن هذا الإشكال يزداد غموضا خاصة مع وجود نص المادة الثانية من القانون 98 -02 والتي تنص على "تخضع الإجراءات المطبقة أمام المحاكم الإدارية لأحكام قانون الإجراءات المدنية".

وعند التمعن في نصوص تلك المواد المذكورة أعلاه يظهر الإشكال جليا، حيث يرى الأستاذ خلوفي رشيد،[1] أن مسألة التوفيق بين تلك النصوص تقتضي منا القول:

أن عبارة "الإجراءات" الواردة في نص المادة الثانية من القانون 98-02 لا تشمل نص المادة 1/7 ق.إ.م وبالتالي نص المادة 800 /2 ق.إ.م.إ.

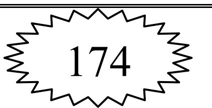
أي أن عبارة "الإجراءات" لا تشمل قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية وإنما تقتصر فقط على باقي الشروط الأخرى لقبول الدعوى الإدارية هذا من جهة ومن جهة أخرى يرى نفس الأستاذ أنه وعلى اعتبار أن القانون 98 -02 هو الإطار القانوني الأساسي الذي ينظم تلك المحاكم وانطلاقا من القاعدة "الخاص يقيد العام"، فإن المادة الأولى من القانون 98 -02 تقيد نص المادة 1/7 ق.إ.م وبالتالي نص المادة 800 /2 ق.إ.م.إ.

إضافة إلى أن القانون 98 -02 أصبح يشكل إطار قانوني أساسي في تحديد اختصاص المحاكم الإدارية.[2]

---

1 - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية........... المرجع السابق، ص345-346.

2 - د باية سكاكني، المرجع السابق، ص32، 33.



وباعتبار أن محتوى نص المادة الأولى من القانون 98 -02، يمكن تفسيره بشكل يختلف عن نص المادة 7 /1 ق.إ.م ومن خلال ذلك نص المادة 800 /2 ق.إ.م.ا الجديدة فإنه يمكن القول بأن هناك رغبة لدى المشرع الجزائري في تبني معيار آخر يتماشى والإصلاح القضائي المعتمد.

كما نشير إلى أن هذه الرغبة في تبني معيار آخر نستشفه من خلال نص المادة 801 في فقرتها "3 " والتي تقضي بأن المحاكم الإدارية تختص ببعض القضايا بموجب نصوص خاصة وبالرغم من أن هذه المادة لم تحدد تلك النصوص إلا أنه يمكن ذكر بعض النصوص التي توسع من اختصاص المحاكم الإدارية وذلك دون الإعتماد على المعيار العضوي المعتمد حاليا كنزاعات التنظيمات المهنية والنزاعات الإنتخابية.

إضافة لذلك يمكن أن نستنتج تلك الرغبة لدى المشرع من خلال عرض أسباب المادة 801 ق.إ.م.إ، حيث جاء ضمنها أن الاختصاصات المذكورة في هذه المادة هي محددة على سبيل المثال والتوجيه للقاضي وليس على سبيل الحصر، هذا الوضع يمكننا من القول –بتحفظ- أن هناك محاولة لاعتماد معيار آخر أو على الأقل الجمع بين أكثر من معيار لتحديد اختصاص المحاكم الإدارية[1].

أما فيما يخص موقف الاجتهاد القضائي في هذه المسألة فيمكن الاستشهاد بقرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 03 /03 /2004 أكد من خلاله القضاء الإداري الجزائري رغبته في اعتماد المعيار المادي كأساس لتحديد اختصاصه.[2]

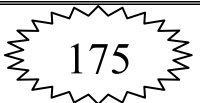
حيث جاء في بعض حيثيات هذا القرار "حيث يتجلى أيضا من زاوية المعيار المادي أن الحزب هو تنظيم أساسي في الحياة السياسية ويمارس نشاطات تتعلق بالمنفعة العامة .....ويخضع للقانون الإداري في تأسيسه .....ولا يمكن بأي حال من الأحوال إخراجه من حقل القانون العام".

كما جاء في حيثية أخرى "حيث ما يدعم هذا المعيار المادي يكمن في أن جميع المنظمات والجمعيات التي تمارس نشاطات ذات منفعة عامة تخضع للقانون الإداري ..." .

---

[1] – أنظر عرض أسباب المادة 801- التي عوضت المادة 800 مكرر- في المشروع التمهيدي لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الخاص باللجنة القانونية والحريات على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

[2] – قضية رقم 20431 بين السيد "علي بن فليس" الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني ضد "ص.ع" ومن معه. قضية غير منشورة.



من خلال هذه الحيثيات الواردة في هذا القرار يتأكد لنا أن القضاء الإداري أبدى رغبة في اعتماد المعيار المادي عند تحديد اختصاصه النوعي.

ولقد علق الأستاذ خلوفي رشيد على هذا القرار بالقول بأن مجلس الدولة خرج عن القاعدة الواردة في النصوص القانونية التي تعتمد على المعيار العضوي وعقد اختصاصه في نظر نزاعات بعض الأشخاص القانونية التي لم ترد في نص المادة 7 ق .إ.م، وبالتالي الخروج على نص المادة 800 ق.إ.م.إ، وذلك بناء على طبيعة العمل الذي تقوم به تلك الأشخاص القانونية وعلاقته بالمنفعة العامة.

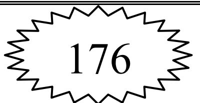
بعبارة أخرى إن مجلس الدولة في هذا القرار عقد اختصاصه بنظر هذا النزاع بناء على المعيار المادي.

إن هذا القرار بالرغم من أنه حالة معزولة إلا أنه يمكن القول بشأنه أنه يمثل تجربة أو خطوة في محاولة تبني المعيار المادي في تحديد اختصاص القضاء الإداري وبالتالي المحاكم الإدارية.

في الأخير أعتقد أنه كان من الأفضل وفي ظل إصدار قانون جديد للإجراءات القضائية المدنية والإدارية السماح للقاضي الإداري – كمرحلة انتقالية – الجمع بين المعيار العضوي والمعيار المادي في مسألة تحديد اختصاصه إلى أن يتمكن القضاء الإداري من اكتساب الخبرة التي تمكنه من الاعتماد كليا على المعيار المادي وبالتالي يمكن التخلص من المعيار العضوي الذي –كما رأينا سابقا – من شأنه أي يقوض سلطة القاضي الإداري،مما يؤثر على الدور الذي من المفروض أي يمارسه هذا الأخير، وبذلك يمكننا أن نصل إلى قضاء إداري فعال ومتكامل.

إضافة لهذا يمكن تسجيل ملاحظة أراها مهمة في مجال اختصاص المحاكم الإدارية، وهي اقتصار اختصاص المحاكم الإدارية في المجال القضائي وعدم الإقرار لها من طرف المشرع بالدور الاستشاري وذلك على عكس مجلس الدول الذي يتمتع بنوعين من الاختصاصات قضائية وأخرى استشارية.(1)

[1] – نصت على هذا الدور المادة 12 من القانون 98–01 المتعلق بمجلس الدولة.



أعتقد أنه كان من الأفضل تخويل المحاكم الإدارية هذا الدور فيما يخص اعمال الهيئات الإدارية المحلية ولو كان ذلك في بعض الأعمال الإدارية ذات الأهمية البالغة –حتى ولو كان طلب هذه الاستشارة اختيارياً من طرف تلك الهيئات الإدارية– كالصفقات العمومية مثلا، وذلك كمرحلة أولى انتقالية إلى حين اكتساب تلك المحاكم الخبرة اللازمة وعندها لا مانع من أن يتحول طلب تلك الاستشارة إجباري ويتسع لأعمال أخرى لتلك الهيئات الإدارية.

إن منح المحاكم الإدارية هذا الدور يضمن نتيجتين:

الأولى/ تفادي النتائج السلبية للأعمال الإدارية المتخذة بشكل مخالف للقانون من طرف الهيئات الإدارية المحلية باعتبار أن هذه الأخيرة قد تعاني من نقص فيما يخص الكفاءات البشرية في العديد من المجالات التي تجنبها الوقوع في العديد من الأخطاء.

الثانية/ وهي حاصل النتيجة الأولى والتي تتمثل في تخفيف الضغط– الناتج عن تراكم النزاعات والقضايا – عن المحاكم الإدارية من خلال تفادي الكثير من النزاعات نتيجة استفادة الهيئات الإدارية المحلية من خبرة قضاة تلك المحاكم.

المبحث الثاني

الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية وإشكالات تنازع الاختصاص.[1]

إذا كانت مسألة تحديد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية تكتسي أهمية بالغة في ضمان السير الحسن لجهاز القضاء من خلال معرفة نوع القضايا التي تدخل ضمن اختصاص كل جهة قضائية خاصة في ظل القضاء المزدوج المعتمد من خلال دستور 1996.

فإن مسألة تحديد إقليم اختصاص كل محكمة إدارية من بين المحاكم الواحد والثلاثون لا تقل أهمية عن ذلك، حيث أن تحديد النطاق الجغرافي لكل محكمة إدارية بشكل دقيق يضمن العديد من الخصائص والميزات كتبسيط الإجراءات أمام المتقاضين، السرعة في فض النزاعات وذلك من خلال تجنب عناء البحث عن المحكمة الإدارية التي تختص بنزاع ما من بين باقي المحاكم الإدارية الأخرى، أضف إلى ذلك فإن هذا الأمر – تحديد الاختصاص الإقليمي – يضمن مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين، حيث يعتبر هذا الأخير من بين أهم الأهداف التي يرمي إليها أي إصلاح قضائي.

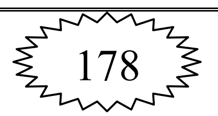
وفي ظل وجود "31 "محكمة إدارية حسب نص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 98-356 المذكور أعلاه، قام المشرع بتوزيع الاختصاص بين تلك المحاكم من خلال تحديد مجال جغرافي إقليمي معين لكل منها يعرف بدائرة اختصاصها.

نشير قبل دارسة هذا الموضوع إلى أنه كان من المفترض دراسة الاختصاص الإقليمي وفق نص المادة 2،1/7 من قانون الإجراءات المدنية وكذا المرسوم التنفيذي رقم 407/90[2].

وذلك حسب التصنيف الذي كان يميز الغرف الإدارية على اعتبار أن قانون الإجراءات المدنية هو النص الذي كان من المفترض أن ينظم الإجراءات بما فيها قواعد الاختصاص أمام المحاكم الإدارية.

[1] – سنستعمل مصطلح "إقليمي" بدل مصطلح "محلي" لكون أن المشرع وفي ظل القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية فضل استعمال هذا المصطلح، وبرر دلك بأنه المصطلح المكرس في التشريع، أنظر عرض أسباب هذا القانون خاصة عرض أسباب المادة 805 منه.

[2] – مرسوم تنفيذي مؤرخ في 1990/12/22 يحدد قائمة المجالس القضائية واختصاصها الإقليمي في إطار المادة 07 من الأمر 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية.



وبالتالي كان يفترض أن ينسحب ذلك التصنيف -الذي كان يميز الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية بحسب نص المادة 7 ق.إ.م- على المحاكم الإدارية[1].

بالإضافة إلى أن القانون 98 -02 -وكما لاحظنا سابقا- لم يحدد بالدقة موقف المشرع من تصنيف الغرف الإدارية ومدى انسحابه على المحاكم الإدارية.

لكن بعد صدور قانون جديد متعلق بالإجراءات المدنية والإدارية المطبق أمام جهات القضاء بما فيها المحاكم الإدارية وبالتالي إلغاء قانون الإجراءات المدنية الحالي هذا من جهة.

ومن جهة ثانية نجد أن القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية ألغي التصنيف الذي كان يرد على الغرف الإدارية.

وعليه أعتقد أنه لا توجد ضرورة لدراسة الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية وفق التصنيف الذي كان يرد على الغرف الإدارية وهذا تماشيا مع الوضع والظروف المستقبلية لأنه لم تعد أهمية ولا معنى لذلك.

كما أشير إلى أنني سأدرس الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد مع المقارنة بالوضع الذي كان سائدا في ظل قانون الإجراءات المدنية مع توضيح مختلف الجوانب الإيجابية التي جاء بها هذا القانون الجديد.

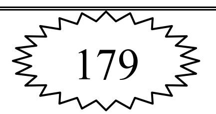
وعليه يمكن دارسة الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية من خلال المحاور التالية:

- القاعدة العامة في تحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية.
- الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة في مجال الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية.
- تحديد النطاق الجغرافي للاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية.
- تحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية وفق بعض القوانين الخاصة.

---

[1] - إن نص المادة 7 من ق.ا.م، الصادر بموجب القانون 90-23 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية، صنفت الغرف الإدارية إلى غرف ذات اختصاص محلي، وغرف ذات اختصاص جهوي.

وجاء المرسوم التنفيذي رقم 90-407 لتنفيذ هذه المادة.



المطلب الأول

القاعدة العامـة لتحديد الاختصاص الإقليمـي للمحـاكم الإداريـة.

لقد عـالج المشرع الجزائري مسألة الاختصـاص الإقليمـي بموجب قاعدة مبدئيـة وردت فـي نـص المادة 37، 38 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بعدما أحالت عليها المادة 803 ق.إ.م.ا.[1]

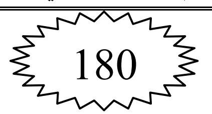
فمن خلال المادة 37 ق.إ.م.ا يمكن القول أن نزاعا معينا يعتبر حاصلا ضمن الحدود الإقليمية لمحكمة إدارية ما، إذا كان موطن المدعى عليه واقعا ضمن الحدود الإقليمية لتلك المحكمة، أي أن المشرع الجزائري يعتمد في تحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية على أساس مكان تواجد "موطن المدعى عليه"، فكلما كان موطن "المدعى عليه" واقعا ضمن الحدود الإقليمية للمحكمة الإدارية فإن الاختصاص بنظر ذلك النزاع ينعقد لتلك المحكمة، وتنص المادة 37 ق.إ.م.ا على مايلي " يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه، وإن لم يكن له موطن معروف فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له، وفي حالة اختيار موطن يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".[2]

وفي حالة تعدد المدعى عليهم فإن المحكمة الإدارية المختصة هي تلك التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم، حيث نصت المادة 38 ق.إ.م.ا، على " في حالة تعدد المدعى عليهم يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم ".

من خلال تحليل نصوص هذه المواد نتأكد أن الاختصاص الإقليمي لكل محكمة إدارية يتحدد ويتوقف على مكان تواجد موطن المدعى عليه.

[1] – نصت المادة 1/8 من قانون الإجراءات المدنية على نفس المبدأ.

[2] – نفس القاعدة معتمدة لتحديد الاختصاص الإقليمي لمحاكم القضاء العدلي.



نشير إلى أنه في مجال المنازعات الإدارية غالبا ما تكون المحكمة الإدارية التي يتواجد فيها مكان وجود الهيئة الإدارية . الطرف في النزاع . هي المختصة إقليميا بنظر هذا النزاع على اعتبار أن هذه الأخيرة غالبا ما تكون مدعى عليها.[1]

إن معيار "موطن المدعى عليه" كأساس لتحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية يبرر من خلال فكرة مفادها أن المدعى الذي ادعى أنه صاحب حق يجب أن يسعى للمدعي عليه من أجل مطالبته بهذا الحق، وبناءا على ذلك يجب على المدعى مخاصمة المدعى عليه أمام الجهة القضائية التي يقع بدائرة اختصاصها موطن هذا الأخير، لأنه وفيما يخص الحقوق الشخصية يفترض براءة الذمة، أما فيما يخص الحقوق العينية ينبغي حماية الأوضاع الظاهرة بافتراض شرعيتها وعلى المدعى إثبات العكس.[2]

وهذا الأمر كله يقوم على أساس تقليص حجم الإزعاج الذي تسببه المخاصمة للمدعى عليه[3].

لكن بالرغم من المبررات التي تدعم هذه القاعدة إلا أن من شأن الأخذ بها في مجال المنازعات الإدارية، أن يثقل كاهل المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة، لكون أن العديد من الهيئات الإدارية تتواجد في مجال الاختصاص الإقليمي لتلك المحكمة –بناءا على هذه القاعدة– لذلك يرى البعض بأنه من الأفضل الأخذ بقاعدة "مقر السلطة الإدارية المصدرة للتصرف الذي أدى للنزاع".[4]

المطلب الثاني

الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة في مجال الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية.

لقد وردت مجموعة من الاستثناءات على القاعدة العامة لتحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية، حيث جاءت هذه الاستثناءات ضمن المادة 804 ق.إ.م.إ، وهذا خلافا الإحكام المادة 803 ق.إ.م.إ، التي تحيل لنص المادتين 37،38 من نفس القانون.

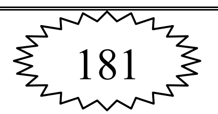
---

[1] – رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية.......، المرجع السابق، ص404.

[2] – د بوبشير محند أمقران، قانون الإجراءات المدنية ج1، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع،ص301 سنة2002.

[3] – د مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص472.

[4] – شاص جازية، المرجع السابق، ص148.



نشير قبل التطرق لهذه الاستثناءات بالتفصيل، إلى أن قانون الإجراءات المدنية الملغى بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كان يورد هذه الاستثناءات ضمن نص المادة 8 /2 ونص المادة 09 لكنها كانت ضمن مجموعة من الاستثناءات التي ترد على القاعدة العامة دون أن تكون لبعضها علاقة بالمنازعات الإدارية، على عكس نص المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وأعتقد أن هذا الوضع الجديد هو نتيجة الفصل الجزئي بين الإجراءات المدنية والإدارية، إن هذا الوضع نثمنه من خلال أنه يعمل على إزالة مختلف العقبات التي كان يثيرها الوضع المعدل.

بالرجوع لنص المادة 804 ق.إ.م.إ يمكن تلخيص هذه الاستثناءات في النقاط التالية:

1 – في حالة النزاع حول مادة الضرائب والرسوم، فإن الجهة القضائية الإدارية المختصة بنظر هذا النزاع هي المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسوم حسب المادة 804 /1 ق.إ.م.إ.

ومبرر ذلك يعود لكون أن أدلة الإثبات وكقاعدة عامة توجد لدى المصالح التي فرضت الضريبة أو الرسوم.[1]

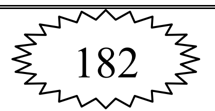
2ـ الدعاوى المتعلقة بالأشغال العمومية: حسب المادة 804 /2 ق.إ.م.إ، فإن المحكمة المختصة بنظر هذا النوع من الدعاوى هي المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال.

إن هذا المعيار المعتمد –مكان تنفيذ الأشغال– لتحديد المحكمة الإدارية المختصة يراه البعض بأنه معيار غير دقيق، حيث أن عملية تنفيذ الأشغال قد تمتد إلى دائرة اختصاص أكثر من محكمة إدارية واحدة بالرغم من أن هذا المعيار يمكن المحكمة الإدارية "القاضي" من معاينة الوقائع بشكل دقيق.[2]

---

[1] – شاص جازية، المرجع السابق، ص150.

[2] – أحمد محيو، المرجع السابق، ص148.



وعلى هذا الأساس يقترح البعض، بأنه من الأفضل لو أن المشرع نص على أنه في حالة تعدد مكان التنفيذ، فإن الاختصاص القضائي يكون بناءا على مكان التنفيذ الرئيسي أو مكان إبرام العقد.[1]

وهناك من يقترح أن يعطي الاختصاص في هذه الحالة للمحكمة التي وقعت بدائرتها الواقعة المولدة للضرر.[2]

3- الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية مهما كانت طبيعتها:[3] يعود الاختصاص بنظر هذه الدعاوى، بحسب نص المادة 804 /3 ق.إ.م.إ، للمحكمة الإدارية التي أبرم في دائرة اختصاصها العقد الإداري أو للمحكمة التي تم تنفيذ ذلك العقد في دائرة اختصاصها.

إن الوضع الذي سبق إصدار قانون الإجراءات المدنية والإدارية كان يعقد فيه الاختصاص بنظر الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية للمحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد فقط.

إن هذا المعيار انتقد من طرف البعض، على أساس أنه يؤدي إلى زيادة الضغط على المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة، لكون أن أغلب العقود التي لها أهمية تبرم من قبل المقار الرئيسية الإدارية المركزية والتي تقع بالجزائر العاصمة.[4]

لكن التعديل الأخير لقانون الإجراءات المدنية، جاء بمعيار أخر على سبيل الاختيار وهو مكان تنفيذ العقد.

إن هذا الموقف من المشرع الجزائري يعتبر عودة للقاعدة القديمة التي كانت تعتمد على المعيار الرئيسي وهو مكان تنفيذ العقد ومعيار مكملا وهو مكان توقيعه.[5]

---

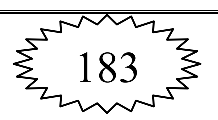
[1] – د مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، ج3، المرجع السابق، ص473.

[2] – أحمد محيو، المرجع السابق، ص148.

[3] – نص المادة جاء بعبارة "الصفقات العمومية" بدل عبارة "العقود الإدارية" وأعتقد أن هذه العبارة الأخيرة أشمل وأفضل من الأولى.

[4] – د مسعود شيهوب، المرجع الآنف الذكر، ص474. – أحمد محيو، المرجع السابق، ص149.

[5] – أحمد محيو، المرجع السابق، ص149.



إن هذا الوضع من شأنه أن يوسع مجال الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية في مادة العقود الإدارية، الأمر الذي يضفي المزيد من الضمانات ويعمل على تسهيل الإجراءات أمام المتقاضين.(1)

4- دعاوى المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين بحسب المادة 804 /4 .

5- الدعاوى في مجال الخدمات الطبية: أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات، أي موطن المريض بحسب نص المادة 804 /5 ق.إ.م.إ .(2)

6- في مادة التوريدات أو الأشغال أو تأجير خدمات فنية أو صناعية: أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه، إذا كان أحد الأطراف مقيما فيه بحسب نص المادة 804 /6 .

7-في مادة تعويض الضرر الناجم عن جناية أو جنحة أو فعل تقصيري: أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار، بحسب نص المادة 804 /7 ق.إ.م.إ.

8-في مادة إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية: أمام المحكمة التي صدر عنها الحكم موضع الإشكال، بحسب نص المادة 804 /8 ق.إ.م.إ.

المطلب الثالث

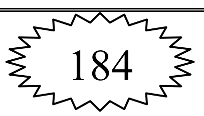
الحدود الإقليمية للمحاكم الإدارية.

بعدما عرفنا القاعدة المعتمدة من طرف المشرع لتحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم وكذا مختلف الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ.

---

1 – إن عرض أسباب المادة 804 ق.ا.م.ا، اعتمد على هذه التبريرات لاعتماد "مكان تنفيذ العقد" كمعيار لتحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية في مادة المنازعات الإدارية.

2 – د مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، المرجع السابق، ص473.



أعتقد أنه من الضروري ولاستكمال دراسة موضوع الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية، التطرق لموضوع النطاق الجغرافي لاختصاص المحاكم الإدارية، وخاصة أن هذا الأمر . النطاق الجغرافي . لتلك المحاكم يختلف من محكمة إلى أخرى.

إن ما يلفت الانتباه في هذه المسألة هو التشابه بين الوضع الذي كان يميز الغرف الإدارية والوضع الحالي المتعلق بالمحاكم الإدارية في هذا المجال، الأمر الذي يمكننا من القول بأن هذا الأمر يعتبر شكلا من أشكال الاستمرارية والتكريس للنظام المعدل.

إن دراسة النطاق الجغرافي للمحاكم الإدارية، تقودنا إلى التساؤل عن المعيار الذي اعتمده المشرع لتحديد المجال الجغرافي لكل محكمة إدارية؟.

وهل تمكن المشرع من تفادي السلبيات التي كان يتميز بها الوضع في نظام الغرف الإدارية في هذا؟.

بالرجوع للمرسوم التنفيذي رقم 98 . 356 -المذكور سابقا- والمتعلق بكيفية تطبيق أحكام القانون 98 . 02 وخاصة المادة الثالثة منه والتي تنص على مايلي: "يحدد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية المذكورة أعلاه طبقا للجدول الملحق بهذا المرسوم"

وبالرجوع لهذا الجدول نجد أن بعض المحاكم الإدارية يمتد اختصاصها إلى ولاية واحدة، في حين أن بعضها الآخر يمتد اختصاصها إلى ولايتين وأخرى إلى ثلاثة ولايات، وذلك وفق التفصيل التالي:

1 . المحاكم الإدارية التي يشمل اختصاصها ولاية إدارية واحدة هي خمسة عشر محكمة إدارية وهي/

محكمة الجزائر، الجلفة، تامنغست، أدرار، باتنة، بجاية، البويرة، تبسة، تلمسان، جيجل، سكيكدة، معسكر، وهران، المدية، والمسيلة.

2 . المحاكم الإدارية التي يمتد اختصاصها إلى ولايتين، الولاية الأصل وولاية أخرى مجموعها خمسة عشر محكمة إدارية وهي:

. المحكمة الإدارية لبسكرة يمتد اختصاصها لولاية الوادي.[1]

. المحكمة الإدارية للأغواط يمتد اختصاصها لولاية غرداية.

. المحكمة الإدارية لأم البواقي يمتد اختصاصها لولاية خنشلة.

. المحكمة الإدارية الشلف يمتد اختصاصها لولاية عين الدفلى.

. المحكمة الإدارية البليدة يمتد اختصاصها لولاية تيبازة.

. المحكمة الإدارية لبشار يمتد اختصاصها لولاية تندوف.

. المحكمة الإدارية لتيارت يمتد اختصاصها لولاية تسمسيلت.

. المحكمة الإدارية لتيزي وزو يمتد اختصاصها لولاية بومترداس.

. المحكمة الإدارية سطيف يمتد اختصاصها لولاية برج بوعريريج.

. المحكمة الإدارية سيدي بلعباس يمتد اختصاصها لولاية عين تموشنت.

. المحكمة الإدارية قالمة يمتد اختصاصها لولاية سوق أهراس.

. المحكمة الإدارية قسنطينة يمتد اختصاصها لولاية ميلة.

. المحكمة الإدارية ورقلة يمتد اختصاصها لولاية إليزي.

. المحكمة الإدارية لولاية عنابة يمتد اختصاصها لولاية الطارف.

. المحكمة الإدارية لمستغانم يمتد اختصاصها لولاية غليزان.

3 . المحاكم الإدارية التي يمتد اختصاصها إلى ثلاثة ولايات، ولاية الأصل وولايتين وهي محكمة إدارية واحدة:

المحكمة الإدارية بسعيدة يمتد اختصاصها لولاية البيض وولاية النعامة.

هذه الوضعية . كما ثم دراسته سابقا . على مستوى الغرف الإدارية التي من المفروض أن تحل محلها المحاكم الإدارية بعد تطبيق الإصلاح، كانت سائدة حيث لاحظنا أن

[1] – لحد كتابة هذه الأسطر لم يتم تنصيب الغرفة الإدارية على مستوى مجلس قضاء الوادي، والتي لا تزال تابعة للغرفة الإدارية على مستوى مجلس قضاء بسكرة، وهذا الوضع كرس في تحديد اختصاص المحكمة الإدارية لبسكرة وهذا على سبيل المثال بالرغم ما قيل سابقا حول نص المادة 07 ق.ا.م، وعدد المجالس التي يجب أن يكون على مستواها غرف إدارية.

اختصاص بعض الغرف الإدارية امتد إلى ولاية واحدة وبعضها الآخر إلى ولايتين، وطرح حينها السؤال عن ماهية المعيار المعتمد من طرف المشرع الجزائري لتبني هذا التقسيم، ولا زال نفس السؤال مطروح حول هذا المعيار المعتمد في هذا التوزيع للمحاكم الإدارية.

فإذا ما حاولنا تبرير ذلك على أساس:

أ . الكثافة السكانية/ أي أن المحكمة المتواجدة على مستوى الولاية التي تشهد تعداد سكاني مرتفع فإن اختصاصها يشمل هذه الولاية فقط، والعكس كلما قل تعداد السكان في ولاية ما، فإن المحكمة المتواجدة بها يشمل اختصاصها تلك الولاية وولاية أخرى أو حتى ولايتين بحسب درجة الكثافة السكانية.[1]

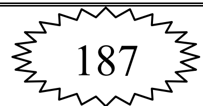
لكن بملاحظة بسيطة يتضح لنا أن هذا المعيار غير معتمد، فإذا ما قارننا مثلا نجد أن المحكمة الإدارية بأدرار شمل اختصاصها ولاية أدرار فقط في الوقت الذي أن تعداد سكان ولاية أدرار أقل بكثير من عدد سكان ولاية سطيف التي يشمل اختصاص المحكمة الإدارية بها ولاية سطيف ولاية برج بوعريريج في نفس الوقت.

فعدد السكان أو الكثافة السكانية لم يكن معياراً معتمداً من طرف المشرع في توزيع اختصاص المحاكم الإدارية لأنه لو كان كذلك لما اقتصر اختصاص المحكمة الإدارية بأدرار على إقليم ولاية ادرار فقط، ولما شمل اختصاص المحكمة الإدارية بسطيف ولاية أخرى.

ب . على أساس عدد البلديات على مستوى إقليم المحكمة، أي كلما كان عدد البلديات على مستوى الولاية – التي تقع بها المحكمة الإدارية – كبيرا كلما اقتصر اختصاص المحكمة على مستوى حدود تلك الولاية فقط، والعكس كلما كان عدد بلديات هذه الولاية قليلا كلما امتد اختصاص المحكمة الإدارية التي على مستواها إلى ولاية أو ولايتين إضافيتين.

لكن نجد أن عدد البلديات معيار غير معتمد من طرف المشرع في هذا المجال، فبمقارنة بسيطة يتبين لنا ذلك حيث:

[1] – جاء نص المادة 806 ق.ا.م.ا، يقضي ب "تحدد مقرات المحاكم الإدارية عن طريق التنظيم"



نجد أن المحكمة الإدارية للجلفة يشمل اختصاصها ولاية الجلفة فقط في الوقت الذي تحتوى الولاية على 36 بلدية ولكن في نفس الوقت نجد ولاية تيزي وزو تحوي 67 بلدية والمحكمة الإدارية على مستواها يشمل اختصاصها إلى جانب ولاية تيزي وزو ولاية بومرداس كذلك والتي تحوي 38 بلدية، فالمجموع يساوي 105 بلدية.

أي أن المحكمة الإدارية للجلفة يشمل اختصاصها 36 بلدية، في حين أن المحكمة الإدارية لتزي وزو يشمل اختصاصها 105 بلدية.

لذلك نقول أن معيار عدد البلديات غير معتمد كمعيار في هذا التوزيع.

ج . على أساس المسافة: أي كلما كانت المسافة بين ولاية وأخرى كبيرة، تنشأ في كل منهما محكمة إدارية، والعكس كلما كانت المسافة قريبة فتنشأ محكمة إدارية على مستوى إحدى الولايتين ويشمل اختصاصها الولايتين معا بل وحتى ثلاث ولايات.

من الواضح أن هذا المعيار لم يعتمد كذلك من طرف المشرع في هذا التوزيع فمثلا المسافة بين البويرة وبجاية قريبة وفي كل منهما محكمة إدارية، في مقابل هذا نجد أن المسافة بين بشار وتندوف أكبر من المسافة بين البويرة وبجاية، لكن نجد أن المحكمة الإدارية لبشار يشمل اختصاصها ولاية تندوف.

من خلال هذه اللمحة يتضح لنا أن المشرع لم يعتمد على معيار واضح في مسألة توزيع الحدود الإقليمية للمحاكم الإدارية.

اعتقد أن هذا الموقف غير سديد، على اعتبار أن عدم اعتماد معيار واضح ودقيق في هذا المجال من شأنه أن يؤثر على السير الحسن لهاته المحاكم وبالتالي على مرفق العدالة بصفة عامة، وذلك بسبب أن بعض المحاكم ستتكدس أمامها القضايا نتيجة ارتفاع عدد النزاعات المعروضة أمامها، نظرا للكثافة السكانية المرتفعة التي يشملها اختصاص بعض المحاكم، أو بسبب ارتفاع عدد البلديات، مما يزيد عدد الإدارات وبالتالي زيادة عدد النزاعات ذات الطابع الإداري.

إن هذا الوضع لا يساعد القاضي الفاصل في تلك النزاعات على القيام بدوره المتمثل في التحقيق في القضايا الإدارية على وجه أفضل، ما ينتج عنه إما الفصل السريع في تلك القضايا وبالتالي الحصول على أحكام قضائية من شأنها إن تمس بحقوق المتقاضين، وإما إطالة مدة الفصل في القضايا المعروضة، الأمر الذي يعطل مصالح المتقاضين.

في مقابل هذا نجد بعض المحاكم الأخرى لا تعاني من كثرة النزاعات سواءا لقلة عدد السكان أو لقلة عدد البلديات، الأمر الذي يخلق عدم التوازن بين تلك المحاكم.

بالإضافة إلى أنه من شان هذا الوضع أن يمس بمبدأ مساواة المواطنين أمام القضاء من خلال أن بعد المسافة بين بعض المواطنين والمحكمة الإدارية من شأنه أن يثقل كاهل المتقاضي، مما يزيد من نفور المواطن من اللجوء للقضاء وبالتالي ضياع حقوقه نتيجة عن عدم احترام مبدأ تقريب القضاء من المتقاضي.

ونتيجة لهذا الوضع علق البعض[1]، بالقول إن إنشاء المحاكم الإدارية تم في غياب المعيار العلمي الدقيق الذي اعتمد عليه المشرع في توزيع قواعد الاختصاص الإقليمي.

المطلب الرابع

الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية وفق بعض القوانين الخاصة.

بعدما تطرقنا إلى القاعدة العامة في تحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية وكذا التوزيع الجغرافي لهاته الأخيرة، نتطرق في هذا الجزء من البحث إلى بعض النصوص القانونية التي تحدد الاختصاص الإقليمي لبعض هاته المحاكم.

حيث أن هناك بعض النصوص القانونية التي تمنح الاختصاص لبعض هاته المحاكم بشكل جهوي، نذكر منها على سبيل المثال:

[1] – د محمد بوضياف، النظام القانوني للمحاكم الإدارية في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص74.

الفرع الأول/ الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية في مجال قرارات منظمات المحامين.

بالرجوع لإحكام القانون 91 –04 المنظم لمهنة المحاماة في الجزائر وخاصة نص المادة 20 منه والتي تقضي بـ "يمكن الطعن بالبطلان في قرار مجلس منظمة المحامين أمام الغرفة الإدارية الجهوية المختصة.

تحديد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم ".

فالواضح من نص هذه المادة إمكانية الطعن بالبطلان في قرار مجلس منظمة المحامين وذلك أمام الغرفة الإدارية "المحكمة الإدارية".[1]

لكن المشرع الجزائري حصر هذا الاختصاص بنظر هذه القضايا على غرف إدارية "محاكم إدارية "على سبيل الحضر، وبهذا جعل اختصاص تلك المحاكم الإدارية ذا طابع جهوي .

ولقد نصت المادة المذكورة أعلاه على أن التنظيم هو الذي يحدد كيفية تطبيقها.

وبناء على ذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 91 –271 بتاريخ 10 /08 /91،[2] والذي حدد المحاكم الإدارية "الغرف الإدارية" التي تختص بنظر هذه النزاعات كما حدد نطاقها الجغرافي

الفرع الثاني

الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية في مجال المنازعات المتعلقة بالأحزاب السياسية.

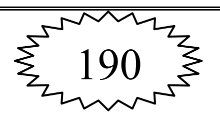
لقد جاء قانون الأحزاب السياسية بموجب الأمر رقم 97 –09 المؤرخ في 1997/03/06 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية يتضمن العديد من الإجراءات بالنسبة للمناعات المتعلقة بالأحزاب السياسية والتي خص بها الغرف الإدارية "المحاكم الإدارية"، ومن خلال ذلك حدد الاختصاص الإقليمي لتلك الغرف "المحاكم" حسب طبيعة النزاع.

فلقد خولت المادة 36 من هذا القانون الفصل في النزاعات المتعلقة بقرارات غلق المقرات وكذا تجميد النشاط أو منعه الصادرة عن وزير الداخلية –وهذا بالنسبة للأحزاب الحائزة على ترخيص

---

1 – القرار المقصود هنا، ذلك الخاص برفض انضمام، إعادة تسجيل، إغفال المحامي.

2 – الجريدة الرسمية، رقم لسنة 1991.



وقبل اعتمادها- في حالة ارتكاب مخالفات من طرف مؤسسيها خص الغرفة الإدارية "المحكمة الإدارية" الكائن بدائرة اختصاصها مقر الحزب نظر الطعون الهادفة لإلغاء تلك القرارات.

أمام المواد 17، 22، 37 فقد عقدت الاختصاص للغرفة الإدارية "المحكمة الإدارية" للعاصمة بالفصل في النزاعات المتعلقة بإلغاء قرار رخصة التأسيس الصادر عن وزير الداخلية وكذا قرار رفض الاعتماد والنزاعات المتعلقة بحل وتوقيف نشاط أو غلق مقرات الأحزاب المعتمدة.[1]

لكن ما يلاحظ في الجزائر أن أغلب الأحزاب السياسية تتواجد مقراتها ضمن الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية للعاصمة وبالتالي يمكن القول بان جميع نزاعات الأحزاب السياسية مع وزارة الداخلية تختص بنظرها المحكمة الإدارية للعاصمة.

أعتقد أن هذا الوضع من شأنه أن يثقل المحكمة الإدارية للعاصمة، وخاصة مع العدد لهائل للأحزاب في الجزائر.

المطلب الخامس

الطبيعة القانونية لقواعد الاختصاص القضائي أمام المحاكم الإدارية.

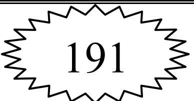
نظرا للأهمية البالغة لقواعد الاختصاص القضائي في ضمان السير الحسن لجهاز العدالة بصفة عامة ومن ضمنها المحاكم الإدارية، كان لابد من التطرق في هذه الدراسة إلى مدى إلزامية التقيد بتلك القواعد المحدد للاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية.

إن الطبيعة القانونية لقواعد الاختصاص القضائي كانت دائما محل جدل ونقاش من قبل الباحثين القانونين.[2]

إن هذا الوضع سببه النصوص القانونية الغامضة التي تحدد هذه الطبيعة وكذا موقف الاجتهاد القضائي في هذا المجال، فالطبيعة القانونية لقواعد الاختصاص القضائي المتعلقة المحاكم الإدارية كانت مطروحة بحدة وبشكل كبير قبل صدور القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية

[1] - سلامي عمور، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثالثة حقوق، جامعة الجزائر لسنة 2004-2005، ص30.

[2] - ينطبق هذا الوضع بشكل كبير على قواعد الاختصاص الإقليمي.



والإدارية، أي في ظل قانون الإجراءات المدنية لذلك إرتأتيت أن نستكشف من خلال هذه الدراسة الوضع الذي كان سائدا قبل هذا القانون ومن ثم مقارنته بالوضع الجديد في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

إن تحديد الطبيعة القانونية لقواعد الاختصاص القضائي بنوعيه، النوعي والإقليمي تستوجب الإجابة على السؤال التالي:

هل أن مخالفة قواعد الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية تؤدي إلى رفض الدعوى لعدم الاختصاص؟، بعبارة أخرى هل أن قواعد الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية من النظام العام؟، أي هل أنه يمكن الدفع بذلك في أية مرحلة كانت عليها الدعوى القضائية؟.

إن الإجابة على التساؤل تقتضي منا التمييز بين قواعد الاختصاص النوعي وقواعد الاختصاص الإقليمي هذا من جهة، كما تتطلب منا التمييز بين مرحلتين: الأولى مرحلة تطبيق قانون الإجراءات المدنية والثانية بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية من جهة أخرى.

الفرع الأول

قواعد الاختصاص النوعي من النظام العام.

يمكن دارسة هذه المسألة من خلال التطرق لطبيعة تلك القواعد ضمن نصوص قانون الإجراءات المدنية، ثم دارستها وفق ما جاء في نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أولا –قواعد الاختصاص النوعي في نصوص قانون الإجراءات المدنية.

إن قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية لم تثر أي إشكال لكون أن النصوص القانونية المتعلقة بها كانت واضحة، والتي اعتبرت تلك القواعد من النظام العام، ولقد أكد القضاء على هذه الطبيعة.

فبالرجوع لقانون الإجراءات المدنية نجد العديد من النصوص التي حددت طبيعة قواعد الاختصاص النوعي سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

فنجد المادة 93 ق.إ.م وفي فقرتها الأولى تقضي بـ:"عدم اختصاص المحكمة بسبب نوع الدعوى يعتبر من النظام العام وتقضي به المحكمة ولو من تلقاء نفسها وفي أية حالة كانت عليها الدعوى.....".

إن هذه المادة تشير بصريح العبارة إلى أن قواعد الاختصاص النوعي التي كانت مطبقة أمام الجهات القضائية ومن ضمنها الغرف الإدارية تعتبر من النظام العام.[1]

كما نستنتج من نصوص المواد 7، 169 ق.ا.م – ولوصفة غير مباشر – طبيعة قواعد الاختصاص النوعي المطبقة أمام الغرفة الإدارية "المحاكم الإدارية" فلقد أكد الأستاذ خلوفي رشيد على أن مضمون هذه المواد يؤكد أن قواعد الاختصاص النوعي من النظام العام بقوله: "وإن كلمتي " تختص"، "وابتدائيا" تعبر إلى حد بعيد على مدى قواعد الاختصاص النوعي.

كما ذهب إلى القول كذلك "كما يستخلص من العبارات التي جاءت في عناوين الأبواب التي تضم المواد الخاصة بالجهات القضائية الإدارية أن قواعد الاختصاص النوعي من النظام العام"[2].

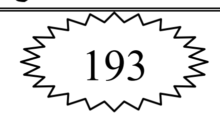
ولقد أكد الأستاذ مسعود شيهوب على هذا التفسير لنصوص المواد المذكورة أعلاه بقوله "إن هذه النصوص وإن كانت لا تشير إلى أن اختصاص هذه الغرف هو من النظام العام ولكن يكفي أن يكون اختصاصها واردا بالقانون لنقول انه ليس مجرد توزيع داخلي للعمل تجوز مخالفته "[3].

ولقد أكد الاجتهاد القضائي للمحكمة العليا على هذه الطبيعة لقواعد الاختصاص النوعي أمام الجهات القضائية بصفة عامة.

[1] – نفس الوضع الذي كان يحكم المحاكم العادية في هذه المسألة، طبق على الغرف الإدارية حيث جاءت المادة 168 من نفس القانون والتي جاءت ضمن قواعد الإجراءات أمام المجالس القضائية تحيل إلى المادة 93 المذكورة أعلاه.

[2] – رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية............، المرجع السابق، ص318.

[3] – د مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية،"نظرية الاختصاص" ج3، المرجع السابق، ص525.



نذكر في هذا الخصوص قرار لها صادر عن الغرف المدنية تحت رقم 35724 بتاريخ 1985/01/09 [1]، حيث جاء في إحدى حيثياته "متى كان مقررا قانونا أن الاختصاص النوعي من النظام العام، فإن التمسك به لأول مرة أمام المحكمة العليا يكون مقبولا.

ولما كان الخطأ مصلحيا وجب اعتبار الدولة مسئولة ومن ثم مسألتها أمام الجهة الإدارية وليس المدنية، فإن المجلس القضائي.....قد خرق قاعدة جوهرية حينما تمسك باختصاصه وعرض بذلك قراره للنقض".

من خلال هذا القرار القضائي يتأكد لنا أن القضاء اعتبر الاختصاص النوعي من النظام العام وهو بذلك يؤكد ما جاءت به النصوص القانونية في هذا الخصوص.

– ثانيا قواعد الاختصاص النوعي في نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية

إن صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وفي مادته 807 من القسم الثالث، الفصل الأول الخاص باختصاص المحاكم الإدارية جاء ليؤكد على أن قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية من النظام العام.

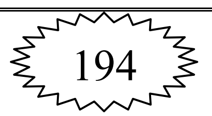
حيث نصت المادة 807 على مايلي: "الاختصاص النوعي والاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية من النظام العام .....".[2]

من خلال هذه اللامحة يتضح لنا أن الطبيعة القانونية لقواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية هي ذات الطبيعة التي كانت تتصف بها تلك القواعد في ظل قانون الإجراءات المدنية، حيث أن الوضع لم يختلف، فدائما اعتبرت قواعد الاختصاص النوعي من النظام العام ولم يتم الاختلاف حولها.

وعلى هذا الأساس فإن قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية لا يمكن الاتفاق على مخالفتها، كما أن الخصوم لهم الحق في إثارة الدفع بها في أي مرحلة كانت عليها الدعوى.

[1] – المجلة القضائية، العدد الثالث، السنة 1989، ص25.

[2]– نفس الحكم جاء فيما يخص قواعد الاختصاص النوعي أمام محاكم القضاء العادي، فلقد نصت المادة 36 ق.ا.م.ا، على أن قواعد الاختصاص النوعي أمام المحاكم العادية من النظام العام.



كما أنه يجب على القاضي إثارتها من تلقاء نفسه، ولقد نصت على ذلك المادة 807 /2. 3 ق.إ.م.إ، بقولها: "يجوز إثارة الدفع بعدم الاختصاص من أحد الخصوم في أية مرحلة كانت عليها الدعوى.

يجب إثارتها تلقائيا من طرف القاضي".

نشير إلى أن نفس الوضع قضت به المادة 93 من القانون الإجراءات المدنية الملغى حينما نصت على"........وتقضي به المحكمة ولو من تلقاء نفسها وفي أية حالة كانت عليها الدعوى..."

الفرع الثاني

قواعد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية من النظام العام.

إن قواعد الاختصاص الإقليمي أثارت جدلا كبيرا بين الباحثين في مدى إلزاميتها وللتعرف أكثر على هذه المسألة يمكن دارسة طبيعة هذه القواعد من خلال مرحلتين.

أولا قواعد الاختصاص الإقليمي في نصوص قانون الإجراءات المدنية

إن هذه المرحلة تميزت بالغموض والإبهام فيما يخص تحديد طبيعة قواعد الاختصاص الإقليمي للغرف الإدارية.[1]

فلقد جاءت نصوص قانون الإجراءات المدنية متناقضة فيما يخص هذه المسألة وغير واضحة.

فنجد نص المادة 93 /2 نصت على: "...وفي جميع الحالات الأخرى يجب أن يبدى الدفع بعدم الاختصاص قبل أي دفع في الموضوع".

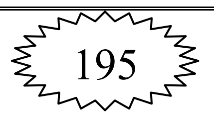
إن البعض فسر هذا النص على أن هناك تمييز بين قواعد الاختصاص الإقليمي وقواعد الاختصاص النوعي التي تنص عليها نفس المادة في فقرتها الأولى من جهة.

كما يرى أصحاب هذا الطرح أن قواعد الاختصاص الإقليمي لها طابع مختلف عن طابع قواعد الاختصاص النوعي من جهة أخرى.[2]

---

[1] - هذا الوضع كان يميز كذلك جهات القضاء العادي لكون أن نفس القواعد كانت تحكم كامل الهيئات القضائية، بناءا على أن قواعد قانون الإجراءات المدنية كان ينظم جهات القضاء بصفة عامة.

[2] – رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية....، المرجع السابق، ص320.



كما ذهب البعض إلى القول بمناسبة تعليقه على نص المادة 2/93 إن تفسير هذا النص بمفهوم أن إثارة الدفع بعدم الاختصاص الإقليمي في أي مرحلة كانت عليها الدعوى مخالف للقانون من خلال أن عبارات المادة تؤكد أن الدفع بعدم الاختصاص الإقليمي يجب أن يكون في حينه، أي في بداية النزاع.(1)

ولقد اعتبر الأستاذ خلوفي رشيد أن عبارة "يجب أن يبدى" الواردة في نص المادة المذكورة أعلاه تؤكد أن الاختصاص الإقليمي ليس من النظام العام.(2)

حيث يقول أنه إذا كان الأمر خلاف ذلك لأمكن الدفع به في أي مرحلة كما هو عليه الحال في الاختصاص النوعي.

بالإضافة إلى هذا نجد نص المادة 462 ق.إ.م، يكرس هذا المفهوم حيث تنص على: "لا يجوز الدفع بالبطلان أو بعدم صحة الإجراءات من خصم يكون قد أودع مذكرة في الموضوع، وإذا طـــــرأ البطلان أو عدم صحة الإجراءات بعد تقديم المذكرة في الموضوع فلا يجوز إبداء الدفع إلا قبل أي مناقشة في موضوع الإجراء الذي تناوله البطلان".

علق الأستاذ خلوفي رشيد على نص هاته المادة بقوله إن هذا النص يتعلق بقواعد الاختصاص الإقليمي بناءا على عبارة "الإجراءات" الواردة في مضمونها.

وبناءا على هذا التفسير فهي تكرس مضمون المادة 2/93 ق.إ.م، عندما نصت على أن الدفع بعدم صحة الإجراءات يكون قبل أي مناقشة في الموضوع وعليه فقواعد الاختصاص الإقليمي ليست النظام العام.(3)

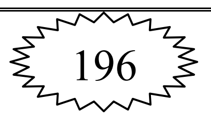
إضافة لهذا الغموض الذي ورد في هذه النصوص المذكورة أعلاه والناتج عن عدم تحديد طبيعة قواعد الاختصاص الإقليمي بصريح العبارة .

---

1 – سائح سنقوقة، المرجع السابق، ص83.

2 – رشيد خلوفي، المرجع الآنف الذكر، ص320، ولقد أكد ذلك مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، "نظرية الاختصاص" ج3 ص527.

3 – رشيد خلوفي، قانون المنازعات ا؟لإدارية....، المرجع السابق، ص321.



نجد نصوص قانونية أخرى لها علاقة بهذا الموضوع كرست هذا الوضع كالمواد 7،8،9 ق.إ.م، وكذلك نصوص القانون 98 -2 المتعلق بالمحاكم الإدارية لم تفصل بشكل قاطع في تحديد طبيعة تلك القواعد.

وما زاد هذه النصوص غموضا الاجتهاد القضائي للمحكمة العليا وذلك في قرار لها صادر عن الغرف الإدارية بتاريخ 03 مارس 1996 تحت رقم 189.[1]

جاء فيه "حيث أنه يتضح من نص المادة 8 ق.إ.م.....

حيث أن اختصاص الجهة القضائية للمكان الذي أنجزت فيه الأشغال هو ذا طابع مطلق وأمر.

ولهذا فإن عدم الاختصاص بسبب المكان يمكن إثارته ليس فقط في أي مرحلة من مراحل الدعوى بل كذلك يثيره القاضي تلقائيا".

من خلال تلك النصوص الواردة ضمن قانون الإجراءات المدنية وكذا قرار المحكمة العليا يتضح لنا مدى الغموض الذي ميز مسألة تحديد طبيعة قواعد الاختصاص الإقليمي.

إذا كان هذا هو الوضع في هذه المرحلة، فكيف عالج هذا الوضع قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثانيا قواعد الاختصاص الإقليمي في نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

اختلف الوضع بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، حيث أنه ومن خلال هذا القانون أصبحت قواعد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية من النظام العام وهذا بصريح العبارة، حيث نصت المادة 807 علي ذلك بقولها: "الاختصاص النوعي والاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية من النظام العام ...."

كما نصت نفس المادة أن الدفع بعدم الاختصاص الإقليمي يمكن للخصوم إثارته في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، كما يجب على القاضي إثارته من تلقاء نفسه.

---

[1] – ذكر هذا القرار في كتاب خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية....، المرجع السابق، ص323، كما ورد في مذكرة ماجستير لمقراني سمير بعنوان، قضاء الغرفة الإدارية للمحكمة العليا لسنة 1996، بن عكنون 1998، ص33، 34.

وعليه فالقانون الجديد لم يميز بين قواعد الاختصاص النوعي والإقليمي أمام المحاكم الإدارية من حيث الطبيعة القانونية.[1]

ولقد سلك المشرع الجزائري موقف المشرع الفرنسي في هذا الخصوص حيث اعتبر هذا الأخير أن قواعد الاختصاص الإقليمي من النظام العام.[2]

إن اعتبار قواعد الاختصاص الإقليمي من النظام العام، بالرغم من كونها شرعت بدرجة أولى لصالح المتقاضين إلا أنني أعتقد أن موقف المشرع لا يجانب الصواب فمن خلال ذلك تحقق نتيجتين:

الأولى /تفادي تراكم القضايا أمام بعض المحاكم الإدارية دون الأخرى من جراء إعطاء الحرية للمتقاضين في اختيار المحكمة التي يلجئون لها.

الثانية/ القضاء على ظاهرة المحاباة في جهاز القضاء، لأن منح الخصوم حرية اختيار القاضي في نزاعاتهم من شأنه أن يمس بمصادقيه القضاء.

في الأخير نقول بأن قواعد الاختصاص القضائي بنوعيها أمام المحاكم الإدارية أصبحت من ذات طبيعة واحدة وهي تتعلق بالنظام العام.

المطلب السادس

تنازع الاختصاص القضائي بين المحاكم الإدارية والجهات القضائية الأخرى.

بالرغم من تحديد المشرع الجزائري مجال اختصاص المحاكم الإدارية النوعي والإقليمي من خلال وضع معايير لتحديد ذلك –كما رأينا سابقا– إلا أنه ونتيجة لتبني نظام ازدواج القضاء فانه قد يحدث تنازع في الاختصاص بين المحاكم الإدارية وجهات قضائية أخرى، كما أنه قد يحدث هذا التنازع بين محكمتين إداريتين، وعلى هذا الأساس كان من الضروري اعتماد سبل لحل هذا التنازع في حالة حدوثه.

وقد يكون التنازع في الاختصاص القضائي إيجابي، كما قد يكون تنازع سلبي.

---

[1] – نشير الى أن نفس القانون اعتبر قواعد الاختصاص الإقليمي أمام محاكم القضاء العادي ليست من النظام العام، حسب نص المواد 46، 47 ،51 وخاصة عندما نصت على أن المدعي لا يجوز له الدفع بعدم الاختصاص الإقليمي إلا قبل أي دفع في الموضوع.

[2] – د مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، "نظرية الاختصاص" المرجع السابق، ص527.

فالأول يظهر عندما تتمسك جهتان قضائيتان أو عدة جهات قضائية باختصاصها بنظر نزاع ما، بينما يكون التنازع سلبي عندما تقرر كل جهة قضائية عدم اختصاصها بنظر ذلك النزاع.

وحتى تتحقق حالتي التنازع الإيجابي والسلبي لابد من توفر مجموعة من الشروط، فيجب أن تتحقق وحدة النزاع المطروح أمام جهتي القضاء، مما يستلزم توافر وحدة الأشخاص والموضوع والسبب أي الوحدة من حيث:

1-الأطراف: أي التقاضي بنفس الصفة أمام جهتي القضاء.

2-الطلب: أي يجب أن يكون الطلب المقدم إلى الجهتين القضائيتين واحدا.

3-السبب: أي يجب أن يستند الطلب أمام الجهتين القضائيتين على نفس السبب.

وعلى هذا الأساس سنحاول دراسة كيفية حل إشكالات تنازع الاختصاص بين المحاكم الإدارية من جهة، وباقي الجهات القضائية الأخرى من جهة أخرى.

وذلك وفق المحاور التالية:

1- تنازع الاختصاص بين محكمتين إداريتين.

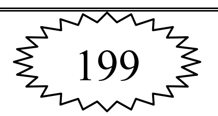
2- تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية وجهات القضاء العادي.

3- تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة.

الفرع الأول: تنازع الاختصاص بين محكمتين إداريتين.

لقد نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 98 -356 المحدد لكيفية تطبيق أحكام القانون 98 -02 المذكور أعلاه على إنشاء "31"محكمة إدارية، ونظرا لان هاته الأخيرة هي صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات ذات الطابع الإداري حسب نص المادة 800 ق.إ.م.إ، وكذا نص المادة الأولى من قانون 98 -02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ونظرا لكون أن تلك المحاكم لها نفس الاختصاص النوعي في مجال المنازعات الإدارية فقد حدد المشرع الجزائري إقليما لكل محكمة إدارية تمارس فيه هذه الولاية العامة.[1]

[1] - أنظر المادة 803 ق.إ.م.إ.



وعلى اعتبار هذا الوضع حرص المشرع على تحديد المجال الإقليمي لكل محكمة بدقة وفق جدول مرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 98 –356 المذكور أعلاه، حسب ما جاء في نص المادة الثالثة منه .

لكن رغم هذا قد يثور تنازع بشأن تحديد المحكمة الإدارية المختصة إقليميا بنظر نزاع ما، ففي هذه الحالة فإن هذا النزاع يرفع لمجلس الدولة لتحديد المحكمة الإدارية المختصة بنظره باعتباره –مجلس الدولة – أعلى هيئة في هرم القضاء الإداري ولقد أكدت المادة 808 /1 ق.إ.م.إ، على ذلك عندما نصت على: "يؤول الفصل في تنازع الاختصاص بين محكمتين إداريتين إلى مجلس الدولة..."

نشير إلى أنه وقبل تبني نظام ازدواج القضاء كان التنازع من هذا النوع يرفع إلى المحكمة العليا، فلقد جاءت المادة 207 ق.إ.م، تنص على "إذا تنازع مجلسان قضائيان في الاختصاص ......ترفع عريضة الفصل في التنازع أمام المحكمة العليا".

الفرع الثاني: تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية وجهات القضاء العادي.

إن التنازع بين المحكمة الإدارية وجهات القضاء العادي (محكمة،مجلس)، قد يكون ايجابي في حالة ما تمسكت المحكمة الإدارية بالنزاع باعتباره نزاع ذا طابع إداري، في الوقت الذي ترى فيه الجهة القضائية العادية بأنه نزاع عادي يدخل ضمن اختصاصها.

كما يمكن أن يكون سلبي عندما تعلن كل من المحكمة الإدارية والجهة القضائية العادية عدم اختصاصهما في نظر ذلك النزاع.

ولقد أكدت ذلك المادة 16 من القانون 98–03 المؤرخ في 03 يونيو سنة 1998 بنصها: " يكون تنازعا في الاختصاص عندما تقضي جهتان قضائيتان احداهما خاضعة للنظام القضائي العادي والأخرى خاضعة للنظام القضائي الإداري باختصاصهما أو بعدم اختصاصهما للفصل في نفس النزاع.

يقصد بنفس النزاع عندما يتقاضى الأطراف بنفس الصفة أمام جهة قضائية إدارية وأخرى قضائية عادية ويكون الطلب مبنيا على نفس السبب ونفس الموضوع المطروح أمام القاضي".ان في مثل هذا الوضع ترفع القضية الى محكمة التنازع لتفصل في هذا التنازع.

هذا ما نصت عليه المادة الثالثة من القانون المذكور أعلاه والتي تقضي ب: "تختص محكمة التنازع في الفصل في منازعات الاختصاص بين الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي العادي والجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري حسب الشروط المحددة في هذا الفانون....".

إن هذا الوضع جاء بعد تبني المشرع الجزائري نظام الازدواجية، حيث كان الوضع في ظل النظام القضائي المعدل – نظام الغرف الإدارية – يحكمه نص المادة 207 ق.ا.م، بنصها: " إذا تنازع مجلسان قضائيان في الاختصاص أو كان التنازع قائما بين محكمة ومجلس قضائي، ترفع عريضة الفصل في التنازع أمام المحكمة العليا ".

فكانت المحكمة العليا هي المختصة بالفصل في تنازع الاختصاص في مثل هذه الحالة.

الفرع الثالث: تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة.

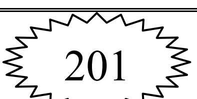
إن توزيع الاختصاص بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية يعتبر من النظام العام، فلا يجوز مخالفته أو الاتفاق على ذلك[1] ولقد حددت المواد 800، 801، 901، 902، 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية اختصاص كل من المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.[2]

لكن قد يحدث أن يثار تنازع في الاختصاص القضائي بين محكمة إدارية ومجلس الدولة سواءً ايجابيا أو سلبيا، فان الجهة المختصة بالفصل في هذا التنازع هو مجلس الدولة نفسه، لكن بغرفه مجتمعة حسب نص المادة 2/808 التي تقضي " يؤول الفصل في تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة لاختصاص هذا الأخير بكل غرفه مجتمعة".

نشير إلى انه وفي ظل النظام القضائي المعدل كانت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا هي المختصة بالفصل في تنازع الاختصاص بين غرفة إدارية على مستوى المجلس القضائي (باعتبارها تمثل المحاكم الإدارية حاليا) وبين الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا.

1 – نفس الوضع كان سائدا في ظل نظام الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية والغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا حسب المواد 213،277، 274 ق.ا .م.

2– في ظل قانون الإجراءات المدنية تعوضها المواد ،7 ، 213 ، 274.



كما نشير في أخر دراسة هذه المسألة من البحث أن مسائل تنازع الاختصاص في ظل النظام القضائي المعدل كانت اعقد منها في ظل نظام القضاء المزدوج.(1)

[1] – كان تنازع الاختصاص يدرس من عدة جوانب، فكان يدرس بين:

–غرفة إدارية على مستوى المجلس القضائي ومحكمة عادية.

–غرفة إدارية على مستوى المجلس القضائي والغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا.

–غرفة إدارية على مستوى المجلس القضائي وغرفة عادية على مستوى نفس المجلس القضائي.

–غرفتين إداريتين على مستوى مجلسين قضائيين.

الفصل الثالث

عمل المحاكم الإدارية

ان دراسة موضوع عمل المحاكم الإدارية يقتضي ضرورة التطرق لمجموع الإجراءات القضائية الإدارية التي تهدف إلى تنظيم عملية سير الدعوى الإدارية، من خلال توضيح طبيعة تلك الإجراءات، وما يميزها عن باقي الإجراءات القضائية التي تحكم الدعاوى العادية، وكذا نقاط التلاقي والتكامل بينهما.

بالإضافة إلى توضيح إجراءات انعقاد الخصومة الإدارية، وكذا القواعد التي تحكم عملية المحاكمة والنظر والفصل في تلك الدعوى من طرف جهة الاختصاص القضائي، كما يتضمن موضوع عمل المحاكم الإدارية، مجموعة الإجراءات القضائية التي تنظم طرق الطعن في الأحكام القضائية الصادرة عن تلك المحاكم والمتعلقة بتلك الدعوى.

وسنحاول معرفة هذا الجانب من هذه الدراسة من خلال المحاور التالية:

1- طبيعة الإجراءات القضائية الإدارية.

2- إجراءات انعقاد الخصومة أمام المحاكم الإدارية.

3- إجراءات المحاكمة وطرق الطعن في أحكام المحاكم الإدارية.

المبحث الأول

طبيعـة الإجراءات القضـائيـة الإداريـة

ان تبني نظام الازدواجية في مجال القضاء من خلال دستور 1996 الذي نتج عنه الفصل بين جهات القضاء الإداري وجهات القضاء العادي ومن ثم إنشاء المحاكم الإدارية، فرض ضرورة استكمال هذه الإصلاحات بالفصل من الناحية الإجرائية بين المنازعات الإدارية والمنازعات العادية على اعتبار أن قانون الإجراءات المدنية الملغى، وبالرغم من أن المشرع في ظل هذا القانون كان يخص المنازعة الإدارية بإجراءات خاصة إلا أن هذا الأخير – قانون الإجراءات المدنية – لم يعد يتماشى والنظام القضائي الجديد من عدة نواحي أهمها:

ان هذا القانون صدر منذ 1966 في ظل نمط قضائي يتميز بالوحدة على مستوى الهيئات القضائية. كما أن النظام القضائي الجديد المعتمد من خلال دستور 1996 فصل بين المنازعات العادية والمنازعات الإدارية، وكما نعلم أن هذه الأخيرة لها خصائص تميزها عن المنازعة العادية من حيث اطرافها وموضوعها وكذا القانون الواجب التطبيق عليها.

فالقاضي الفاصل في المنازعات الإدارية مطالب بالفصل في نزاع أطرافه غير متساويين في المراكز القانونية وكذا غير متشابهين في المصلحة التي يهدف لها كل طرف، فالإدارة العامة بسلطاتها وما تتمتع به من امتيازات هدفها الأساسي حماية وتحقيق الصالح العام في مواجهة فرد عادي يفتقر لتلك السلطات والامتيازات يكافح لحماية مصلحته الخاصة.

لذلك كان من الطبيعي حتى يكون للنظام القضائي الجديد معنى ويؤدي الأهداف المتوخاة منه كان لازما على المشرع أن يتدخل ويتبنى إجراءات قضائية تتماشى والوضع الجديد بالرغم من أن المشرع وفي ظل قانون الإجراءات المدنية – كما رأينا – خص المنازعات الإدارية ببعض الإجراءات التي تميزها عن المنازعات العادية.

وعلى هذا الأساس سنحاول المقارنة بين الوضع الجديد الذي سيفرزه تطبيق قانون الإجراءات المدنية والإدارية –خاصة ما يتعلق بالمحاكم الإدارية في هذا الخصوص– مع ما كان سائد لمعرفة مدى نجاعة التعديلات الجديدة وعمقها فيما يخص تجسيد النظام القضائي المستحدث.

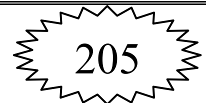
لذلك اعتقد أن الإصدار الجديد لقانون الإجراءات المدنية والإدارية وإفراد كتاب(كتاب رابع) للإجراءات المطبقة أمام جهات القضاء الإداري كان أكثر من ضروري ولو انه كان المطلوب أكثر من ذلك من خلال الفصل التام بين الإجراءات المدنية من جهة، والإجراءات القضائية الإدارية من جهة أخرى، من خلال إدراج هاته الأخيرة في إطار قانوني مستقل عن قانون الإجراءات المدنية، ولعله يحدث ذلك عندما يتم اكتساب الخبرة والتمرس أكثر على نظام الازدواجية القضائية، على اعتبار أن نظام الازدواجية القضائية من خلال الفصل بين الجهات القضائية الفاصلة في النزاعات الإدارية وتلك الفاصلة في النزاعات العادية يتطلب كذلك الفصل بين جميع العناصر المتعلقة بتلك الجهات كل على حدى، حيث ان نظام الازدواجية القضائية له عناصره التي تميزه عن باقي الأنظمة فهي شيئي متكامل لا ينبغي إغفال أي منها (العناصر).

وعلى هذا الأساس أعتقد أن المشرع الجزائري عمل على تنظيم إجراءات قضائية خاصة بالدعوى المنظورة أمام جهات القضاء الإداري ومنها المحاكم الإدارية، فالإجراءات التي تحكم الدعوى الإدارية تختلف كثيرا عن تلك المتبعة في الدعاوى العادية، فلكل دعوى قضائية مجموعة من القواعد القانونية، تحدد الشروط والشكليات القانونية الواجبة لتحريكها-الدعوى- ورفعها أمام الجهة القضائية المختصة، حيث ان الإجراءات القضائية الإدارية تميزها عن باقي الإجراءات العادية مجموعة من الخصائص التي تعتبر استثنائية، والطابع الاستثنائي لتلك الإجراءات، ما هو إلا نتيجة لأحكام نظرية القانون الإداري الاستثنائية والخاصة.[1]

وبعبارة أخرى ان هذه الإجراءات القضائية الإدارية تتماشى وطبيعة القواعد القانونية الموضوعية الواجبة التطبيق على الدعوى الإدارية.

إن دراسة الإجراءات القضائية الإدارية المعتمدة أمام المحاكم الإدارية، يتطلب معرفة الخصائص العامة لتلك الإجراءات الإدارية، ثم التعرف على المصادر المختلفة لها، وكذا العلاقة بينها وبين الإجراءات القضائية العادية.

[1] – د – عدنان العجلاني، القضاء الإداري، مطبعة سوريا دمشق، سنة1952 ص59-65.



وقبل دراسة تلك العناصر، أعتقد انه من المفيد محاولة إعطاء تعريف دقيق للإجراءات القضائية الإدارية.

إن الإجراءات القضائية بصفة عامة هي مجموعة قواعد تهدف إلى تنظيم عملية التقاضي أمام الجهات القضائية من حيث إقامة الدعوى وكذا الطلبات في المحاكم، كالدفاع، التحقيق، الحكم، الطعن وتنفيذ الأحكام.

ولقد ظهرت عدة محاولات من طرف العديد من الفقهاء والباحثين في مجال القانون في هذا الخصوص، نذكر البعض منها، في هذا المقام:

فلقد عرفها البعض بأنها: " مجموعة من القواعد والإجراءات التي يجب على المتقاضين إتباعها، وعلى المحاكم تطبيقها في التحقيق والحكم في الدعاوى المعروضة أمامها".[1]

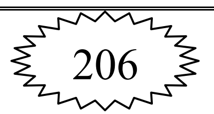
هذا التعريف يشمل كل الإجراءات القضائية سوءا كانت إجراءات قضائية إدارية، والتي نحن بصدد دراستها أو الإجراءات القضائية العادية.

أما فيما يخص الإجراءات القضائية الإدارية على وجه الخصوص، فلقد عرفها البعض،[2] بأنها: " مجموعة القواعد والإجراءات والشكليات القانونية التي يجب التقيد به واحترامها عند ممارسة حق الدعوى القضائية الإدارية أمام السلطة القضائية المختصة والتي تتعلق أساسا بتنظيم أحكام عملية التقاضي في الدعاوى القضائية الإدارية من حيث تحديد جهة الاختصاص القضائي وشروط وشكليات وكيفيات رفع الدعوى الإدارية وتنظيم واحكام وظائف وسلطات القضاء في الدعوى، كالتحقيق، الخبرة، إعداد الملف، المحاكمة، الحكم في الدعوى و طرق الطعن في الأحكام الصادرة في الدعوة القضائية الإدارية وكذا طرق تنفيذ هذه الأحكام".

وعلى هذا الأساس سنحاول دراسة طبيعة الإجراءات القضائية الإدارية من خلال النقاط التالية:

[1]– د عدنان العجلاني، المرجع السابق، ص55.

[2] – د – عمار عوابدي – الطبيعة الخاصة لقانون الإجراءات القضائية الإدارية، المرجع السابق، ص225.



1- خصائص الإجراءات الإدارية القضائية.

2- مصادر الإجراءات الإدارية القضائية.

3- العلاقة بين الإجراءات المدنية والإجراءات القضائية الإدارية.

المطلب الأول

خصائص الإجراءات القضائية الإدارية.

إن الإجراءات القضائية الواجب اعتمادها أمام جهات القضاء، تميزها بعض الخصائص التي تجعلها ذات طبيعة خاصة.

كما ان هناك بعض الخصائص التي تختص بها الإجراءات القضائية الإدارية والتي تميزها عن الإجراءات القضائية العادية (المرافعات العامة).

ومن خلال ذلك سنحاول التعرف على تلك الخصائص.

الفرع الأول: الإجراءات القضائية الإدارية ذات طابع كتابي.

إن خاصة الكتابة يمكن ان تشترك فيها الإجراءات القضائية الإدارية والإجراءات القضائية العادية. (1)

لكن الاختلاف في هذا المجال هو ان الإجراءات المدنية يغلب عليها الطبع الشفهي، بحيث إن الكتابة تقتصر عادة على إعداد وتهيئة عريضة الدعوى، وتقديم المستندات والمذكرات في مرحلة تدوين محاضر الجلسات وصياغة الأحكام القضائية.(2)

في مقابل هذا تتميز الإجراءات القضائية الإدارية، بأنها يغلب عليها الطابع الكتابي وهذا هو الأصل فيها، حيث أن الكتابة تتجسد في جميع مراحل الدعوى.(3)

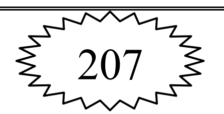
حيث أن أطراف الدعوى يستوجب عليهم تحديد ادعاءاتهم بموجب مذكرات كتابية، فالكتابة في هذا المقام هي الأصل الذي يأخذ به القاضي، فالادعاءات المكتوبة هي التي يأخذها القاضي بعين الاعتبار في المقام الأول فكل ما يتم عرضه على القاضي من مستندات وأدلة ينبغي أن تكون ثابتة

---

1 - د - محمد زعداوي مرجع سابق ص 121.

2 - د - عمار عوابدي، المرجع الآنف الذكر، ص223.

3 - شاص جازية، مرجع سابق، ص 176.



بواسطة الكتابة ضمن ملف الدعوى وما دور الأقوال الشفهية في هذا المقام إلا شرح وتدعيم لمحتوى المذكرات الكتابية.[1]

إن إقناع القاضي في مجال المنازعات الإدارية لا يكون بشكل أساسي مبني إلا على الأدلة المستمدة من مستندات الملف، فمثلا نجد نص المادة رقم886 من القانون الجديد المتعلق بالإجراءات القضائية تقضي " المحكمة الإدارية غير ملزمة بالرد على الأوجه المقدمة شفويا بالجلسة ما لم تؤكد بمذكرة كتابية".[2]

ولقد ذهب إلى هذا الموقف القضاء الفرنسي من خلال مجلس الدولة بقوله، إن القاضي الإداري لا يستند في حكمه إلا على الأوراق التي يحويها الملف[3]، كما أن رفع الدعوى الإدارية يتم كتابة، ولقد أكدت ذلك المادة 815 ق.ا.م.ا، ولو كان بصفة غير صريحة كما جاء في نص المادة 169 قانون الإجراءات المدنية.

فنص المادة 815 – المذكورة أعلاه – يقضي بأن ترفع الدعوى الإدارية أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من قبل المحامي.

ما يمكن قوله في هذا الخصوص انه برغم من نص المادة 815 لم تنص بصريح العبارة على ان تكون العريضة مكتوبة، إلا أن عبارة (الموقعة من قبل المحامي) تدل بشكل كافي على ضرورة الكتابة.

وبناءا على ذلك فان عريضة الدعوى تتضمن مجموعة من البيانات، كما أنها ترفق بمجموعة من المستندات المطلوبة قانونا، بالإضافة إلى أن الخصم مجبر على الرد – بعد تبليغ عريضة افتتاح الدعوى – كتابة مع إرفاق الوثائق الضرورية لتأكيد ادعاءاته.

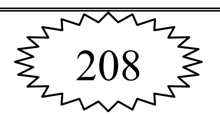
كما ان القاضي المقرر يعد تقرير مكتوبا، حسب 844، 884 ق.ا.م.ا، فيما يخص تحضير الدعوى وتهيئتها، بالإضافة إلى أن محافظ الدولة يقدم تقريره مكتوبا حسب نص المادة 897، 897 مكرر ق.ا.م.ا.

---

[1] – لقد أكد هذا الوضع القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، أنظر مثلا المواد 884 ، 886 ، 887.

[2] – أنظر كذلك، أحمد محيو، المرجع السابق، ص 72.

[3] – شاص جازية، المرجع السابق، ص 176.



وخلاصة القول ان طابع الكتابة يميز جميع الإجراءات التي تمر بها الدعوى الإدارية أمام المحكمة ابتداء من إيداع عريضة افتتاح الدعوى – أنظر المواد 815 ـ 819 ق.إ.م.إ– ، مرورا بمرحلة المرافعة من خلال تبادل المذكرات والعرائض (المواد 838 ، 841 ، 842 ق.إ.م.إ)، إلى غاية صدور الأحكام القضائية ممهورة بالصيغة التنفيذية (المادتين 888 ، 900 ق.إ.م.إ)، وكذا تبليغ هذه الأخيرة (المواد 894،895 ق.ا.م.ا)، كل هذه المراحل وغيرها تتم كتابة.

الفرع الثاني: الإجراءات القضائية الإدارية غير مكلفة(سريعة، بسيطة، قليلة التكاليف).

إن ما يميز الإجراءات القضائية الإدارية، السرعة وقلة التكاليف، هذا بالمقارنة مع الإجراءات القضائية العادية، حيث يرى البعض[1]، أن تولي القاضي تسير الإجراءات في الدعوى الإدارية أمام المحكمة الإدارية، من شأنه ان يؤدي ذلك إلى التخفيف من تراكم وتعدد الأوراق والوثائق، كما أن هذا الأمر يعمل على التخفيف من الصيغ والقيود الشكلية[2].

كما أن تحكم القاضي في عمليات إدارة وتسير تلك الإجراءات –إجراءات الدعوى الإدارية– يؤدي إلى سرعتها، فهو الذي يوجه القضية للوصول للنتائج المرجوة في أقل وقت وبأقل التكاليف.

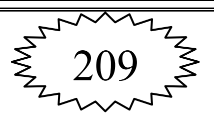
ان المتمعن في المواد المتعلقة بإجراءات الدعوى الإدارية يستشف البساطة، والسهولة التي تميز تلك الإجراءات، وهذا بالمقارنة بالإجراءات القضائية العادية، وهو الأمر نفسه كان يميز المواد المتعلقة بإجراءات الدعوى الإدارية أمام الغرف الإدارية كالمواد 168 ، 171 مكرر ق.ا.م.

الفرع الثالث: الإجراءات القضائية الإدارية شبه سرية.

بالرغم من أن مبدأ المواجهة العلنية بين الخصوم يضيف نوع من الثقة والاطمئنان لدى الخصوم، كما انه يؤدي إلى احترام حق الدفاع، فبالرغم من كل هذه الميزات التي يوفرها هذا المبدأ، إلا أن الإجراءات القضائية الإدارية تتميز بنوع من شبه السرية، ولقد ارجع العديد، من الباحثين ذلك لعدة أسباب:

[1] – د – عدنان العجلاني، مرجع سابق، ص63.

[2] – د – عمار عوابدي، الطبيعة الخاصة لقانون الإجراءات القضائية الإدارية،.... المرجع السابق، ص 218.



فيرى الأستاذ عمار عوابدي[1]، في هذا الخصوص ان تميز الإجراءات القضائية الإدارية بنوع من السرية راجع لكون ان النزاع الإداري يدور حول أعمال إدارية مادية وقانونية تتخذ وتنفذ في محيط إداري مغلق، ضف إلى ذلك أن هذا العمل الإداري محاط بإجراءات وضوابط سرية تفرضها المصلحة العامة هذا من جهة.

ومن جهة أخرى ان القانون الإداري الذي يتعلق به النشاط الإداري عموما و المنازعات الإدارية خصوصا، هو قانون غير مقنن في مجموعة قانونية واحدة، وهو غير ثابت حيث انه يتطور باستمرار نتيجة تأثره بالواقع ومرونته في التأقلم مع هذا الواقع، هذا كله ساعد – حسب عمار عوابدي دائما– بأن توصف الإجراءات القضائية بالسرية.

كما يرى البعض[2]، أن اتصاف الإجراءات القضائية الإدارية بشبه السرية راجع لكون ان مبدأ المواجهة والعلانية في هاته الأخيرة يقتصر على الخصوم، وهذا عكس الإجراءات القضائية المدنية التي يمكن للغير معرفة ما يجري في الدعوى.

حيث انه في الدعوى الإدارية تكون أغلب مراحل التقاضي بين الخصوم والسلطة القضائية كتابة.

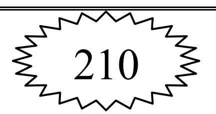
الفرع الرابع: الإجراءات القضائية الإدارية ليس لها أثر موقف.

ان رفع الدعوى الإدارية أمام المحكمة الإدارية لا ينتج عنه وقف تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، حيث ان هذا الأمر ناتج بدرجة أولى من طبيعة القرارات الإدارية نفسها، بحيث لا يجب تعطيلها وإنما ينبغي تنفيذها واحترامها.

و لا يتم وقف تنفيذ القرارات الإدارية إلا بعد صدور حكم قضائي يقضي بذلك، لأنه يفترض في تصرفات الإدارة أن تهدف لتحقيق الصالح العام، من خلال إصدار القرارات، وكذا ضمان السير الحسن للمرافق العامة بانتظام واستمرار.

[1] – د – عمار عوابدي الطبيعة الخاصة لقانون الاجراءات القضائية الادارية، السابق الذكر، ص 216.

[2] – د عدنان العجلاني، المرجع السابق، ص 46.



ولقد جاءت المادة 833 ق.ا.م.ا تؤكد ذلك من خلال نصها على " لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، غير انه يمكن للمحكمة الإدارية ان تأمر، بناءا على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري".

فالمشرع و من خلال نص هذه المادة، لم يرتب عن رفع الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية وقف تنفيذ القرار الإداري، المطعون فيه.

لكن في الفقرة الثانية من نفس المادة، مكن المشرع المحكمة الإدارية التي طعن أمامها في القرار الإداري – من خلال التشكلة التي تنظر في الطعن- ان تأمر بوقف تنفيذه ولكن بناءا على طلب الطرف المعني بذلك القرار.

نشير إلى أن الأمر القاضي بوقف تنفيذ القرار يجب أن يكون مسببا حسب نص المادة 836 ق.ا،م ا مع ضرورة توفر مجموعة من الشروط نصت عليها المادة 834 . ق.ا.م.ا ، كضرورة تزامن طلب وقف التنفيذ مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو مع رفع التظلم، كما انه يجوز استئناف أمر وقف تنفيذ القرار الإداري أمام مجلس الدولة خلال 15 يوم من تاريخ التبليغ حسب نص المادة 837 ق.ا. م.ا.

كما نشير إلى ان المشرع الجزائري لم يعطى أهمية لعلاقة القرار الإداري المراد وقف تنفيذه بالنظام العام، حيث لا نجد ضمن المواد – ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية- المتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري أمام المحكمة الإدارية إشارة للنظام العام وعلاقة القرار، وهذا عكس قانون الإجراءات المدنية، الذي جاء في نص المادة 1/170 منه، يشترط لوقف تنفيذ قرار إداري ألا يكون متعلقا بالنظام العام.

أعتقد ان الوضع في ظل قانون الإجراءات المدنية أقرب إلى الصواب، من الوضع في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فمن الضروري مراعاة علاقة القرار الإداري المراد وقف تنفيذه بالنظام العام.

الفرع الخامس: الإجراءات القضائية الإدارية ذات طابع تنقيبي (إجراءات استقصائية).

إذا كانت الخصائص السابقة، يمكن ان تشترك وتتماثل مع الخصائص العامة لإجراءات التقاضي، إلا أن هذه الخاصية، فهي تميز نظام الإجراءات القضائية الإدارية دون غيرها.

فإذا رجعنا إلى نظام الإجراءات المدنية نجده مبني أساسا على النظام الإتهامي.[1]، ففي نظام الاجراءات العادية القاضي يوجه سير الدعوى بناءا على إرادة الأطراف، أي أن له دور حيادي، حيث ان المبادرة تأتي من قبل أطراف الدعوى وحدهم، ومالقاضي إلا مجرد حكما بينهما.

حيث يقول الأستاذ محيو[2] في هذا الصدد " يعتبر القاضي في الدعوى المدنية حاكم يحضر مبارزة قضائية حيث يقتصر دوره في إعلان النتائج".

إذا تمعنا في هذا الأمر نراه منطقيا، على اعتبار أن أطراف الدعوى لهم نفس الإمكانيات القانونية، أي أن هناك نوع من التوازن بين أطراف الدعوى، لكن في مجال الدعاوى الإدارية – كما قيل سابقا – فان أحد أطرافها شخص معنوي عام(سلطة عامة) لها من الوسائل القانونية، والصلاحيات الواسعة التي تجعلها في وضع أفضل من الطرف الأخر في الدعوى، فالإدارة دائما في وضع تتميز فيه عن المواطن، فهي تتمتع بسلطة المساس بوضعيات قانونية للأفراد بواسطة قرارات إدارية صادرة من جانب واحد، والتي لها القوة التنفيذية الذاتية.

كما أن الطعن في القرارات الإدارية ليس له أثر موقف إلا بموجب القانون حسب نص المواد 833 – 837 ق .ا.م.ا [3].

ونظرا لهذا الوضع، فالفرد العادي غالبا ما يكون في مركز المدعي وهو بهذه الصفة ملزم بتقديم دلائل ومستندات قانونية تثبت ادعاءاته ضد الإدارة وعبء الإثبات يقع دائما على المدعي.

في مقابل هذا يمكن للإدارة بما تملك من سلطات إخفاء بعض الأدلة المهمة المتعلقة بالنزاع المعروض على القضاء، الأمر الذي يعمل على حجب الحقيقة، وعلى هذا الأساس كان لازما ومن الضروري الاعتراف للقاضي في مجال الدعوى الإدارية بسلطة تضاهي الصلاحيات الواسعة التي

---

[1] – د – زعداوي –المرجع السابق، ص 122.

[2] – د – أحمد محيو، المرجع السابق، ص 73.

[3] – كان الوضع نفسه من خلال قانون الإجراءات المدنية المواد 170، 283 ق.ا.م.

تتمتع بها الإدارة وذلك من اجل خلق نوع من التوازن والمساواة بين أطراف الدعوى الإدارية. إن الاعتراف للقاضي بهذا الدور من شأنه أن يمكنه (القاضي) من توجيه إجراءات التقاضي، فيأمر بإجراء التبليغات(المادة 838 ق.ا.م.ا)، كما يمكنه هذا الدور من اتخاذ التدابير الضرورية للتحقيق في القضية (المواد 840، 842، 843، 847، 849، 854، 855، 864 ق.ا.م.ا)، كما انه يحدد اللحظة التي تكون فيها الدعوى جاهزة للحكم (المواد 844 ، 847 ، 875، ق.ا.م.ا).

وعليه يفقد المدعي زمام المبادرة بمجرد أن توضع القضية في يد القاضي.

ويتضح لنا دور القاضي بشكل جلي في مجال الدعوى الإدارية عندما يشارك في جمع الأدلة، التي تبرر وتؤكد ادعاءات المدعي، فللقاضي دور فعال ومهم في هذا المجال (المادة 819 ق.ا.م.ا).

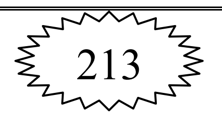
إن هذا الدور الأساسي للقاضي في مجال جمع الأدلة من شأنه ان يحقق فارق عدم التوازن بين أطراف الدعوى، فالمدعي قد يعجز عن تقديم الدليل على عدم مشروعية عمل الإدارة، ففي حالة امتناع الإدارة مثلا عن تقديم للمدعي نص القرار الذي يرغب الطعن فيه، فان القاضي يلزم الإدارة على تقديم نص هذا القرار (المادة 819 ق.ا.م.ا).

ويعطي الأستاذ محيو[1] في هذا المجال مثالا، فالإدارة التي تصدر قرار ما ويتعرض هذا الأخير للطعن فيه أمام القضاء من طرف المواطن، فان على هذا الأخير تقديم الدليل على عدم مشروعية ذلك القرار، وحسب الأستاذ دائما فان عدم مشروعية قرار ما تكمن في البواعث الخفية للقرار والإدارة غير معنية بإظهار تلك البواعث، هنا المواطن قد يعجز عن إظهار تلك البواعث، فالدور التنقيبي للقاضي يمكنه من أن يطلب من الإدارة بعض الوثائق التي لها علاقة بالقرار والتي من خلالها قد يتمكن من اكتشاف تلك البواعث.

كما يمكنه في هذا الخصوص الاستماع إلى أعوان الإدارة المعنية أو دعوتهم لتقديم توضيحات(المادة 884 ق.ا.م.ا).

من خلال هذا الوضع نلاحظ ان الطابع التنقيبي للإجراءات القضائية الإدارية، هو الطابع الملائم للدعاوى الإدارية، لأنه يمكن القاضي من خلق التوازن المفقود بين أطراف الدعوى الإدارية.

[1] – د أحمد محيو، المرجع السابق، ص 73.



لكن بالرغم من ذلك، فان البعض يرى بأنه لا يمكن نفي أن الإجراءات القضائية الإدارية تتسم ببعض الإجراءات الإتهامية.[1]

اضف إلى انه لا يمكن نفي أي سلطة للخصوم في الدعوى الإدارية، فهم الذين يحركونها ويرفعونها، فالقاضي لا يمكنه أن يتحرك بدون وجود عريضة افتتاح دعوى.[2]

لكن الصفة التنقيبية والاستقصائية هي الغالبة في مجال الإجراءات القضائية الإدارية.

هذه اهم الخصائص التي تتميز بها الإجراءات القضائية الإدارية وكما رأينا فهي تتماشى وطبيعة الدعاوى الإدارية، وكذا القانون الإداري الذي يحكمها (الدعوى).

المطلب الثاني

مصادر الإجراءات القضائية الإدارية

يمكن تقسيم مصادر الإجراءات القضائية الإدارية إلى فرعين:

الفرع الأول: المصادر المكتوبة للإجراءات القضائية الإدارية.

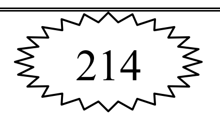
يشمل هذا النوع من المصادر مجموعة من النصوص القانونية سواءا كانت تشريعية أو تنظيمية، عامة أو خاصة.

فنجد في هذا المجال العديد من النصوص التي تهدف لتنظيم عمليات النظر والفصل في الدعاوى القضائية الإدارية أمام المحاكم الإدارية، هذه النصوص تتضمنها القوانين العامة المتعلقة بإجراءات التقاضي.

وبالرغم من أن المشرع الجزائري لم يصدر قانون خاص بالإجراءات القضائية أمام المحاكم الإدارية، -بل وجهات القضاء الإداري بصفة عامة- إلا انه خصها وضمن نفس قانون المرافعات العام – في

1 – د عمار عوابدي – الطبيعة الخاصة لقانون الإجراءات القضائية الإدارية..... – المرجع السابق، ص219.

2 – د محمد زغداوي، المرجع السابق، ص 122.



ظل القانون الجديد المتعلق بالإجراءات القضائية رقم 08-09- بقسم منفرد يتضمن قواعد قانونية تحدد وتنظم الإجراءات المتبعة أمام تلك الجهات عند رفع الدعاوى الإدارية.[1]

فإذا رجعنا إلى نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجده يتضمن أغلب المصادر المكتوبة للإجراءات القضائية المعتمدة أمام المحاكم الإدارية.

فنجد في هذا الخصوص المواد 800 ـ 900 ق.ا.م.ا، كلها تتعلق بالإجراءات القضائية الإدارية أمام المحاكم الإدارية، هذه هي المصادر المكتوبة للإجراءات القضائية الإدارية المطبقة أمام المحاكم الإدارية في النظام القضائي الجزائري.[2]

الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة للإجراءات القضائية الإدارية.

بالرغم من محاولة المشرع التطرق والإلمام بجميع الجوانب المتعلقة بالإجراءات القضائية الإدارية إلا ان ذلك غير كافي لتغطية كامل الجوانب التنظيمية لعملية النظر والفصل في الدعوى الإدارية.

كما أن تلك النصوص المكتوبة، لا تستجيب لمجمل المسائل والحالات الإجرائية التي تثار في عملية الفصل في الدعوى الإدارية.

إن هذا الوضع يؤدي بالضرورة إلى البحث عن مصادر أخرى تكمل النقص الذي تخلفه المصادر الأولى، وعلى هذا الأساس اعتبرت المبادئ العامة للإجراءات القضائية وكذا القضاء الإداري كمصادر غير مكتوبة للإجراءات القضائية الإدارية.

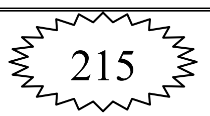
أولا/ مبادئ القواعد العامة مصدر للإجراءات القضائية الإدارية.

تعتبر المبادئ العامة للقانون مصدر للنظام القانوني للدولة بصفة عامة، وبناءا على ذلك تعد تلك المبادئ مصدر كذلك لإجراءات التقاضي الإدارية.

ولكي نقف على الدور الحقيقي لهاته المبادئ في هذا المجال أعتقد أنه من الضروري تحديد مفهومها وكذا معرفة القيمة القانونية لها.

[1] – هذا على عكس قانون الإجراءات المدنية الصادر بالأمر 66- 154، المعدل والمتمم والذي جاءت ضمنه النصوص القانونية المحددة الإجراءات القضائية المعتمدة أمام جهات القضاء الفاصلة في الدعاوى الإدارية، بشكل غير منظم، المواد 7 ، 8 ، 9 ، 12 والمواد 166 -171 مكرر.

[2] – نشير إلى وجود بعض النصوص القانونية والتنظيمية، الخاصة بالمنازعات والدعاوى المتخصصة كدعاوى الانتخابات مثلا.



1) تعريف قواعد المبادئ العامة للإجراءات القضائية الإدارية.

ان المبادئ العامة للقانون هي مجموعة من القواعد القانونية عامة، مجردة وملزمة ترسخت في وجدان الأمة وضميرها القانوني وفي طبيعة نظامها الاجتماعي، الاقتصادي والسياسي وقيم حضارتها وهي قواعد تم اكتشافها وبلورتها في شكل أحكام قضائية حازت قوة الشيء المقضي به.[1]

بناءا على هذا التعريف وعلى اعتبار أن المبادئ العامة للإجراءات القضائية جزء من المبادئ العامة للقانون، فقد عرفها البعض[2]، بأنها " مجموعة القواعد القانونية الإجرائية غير المكتوبة التي يكتشفها القضاء ولا سيما القضاء الإداري المستقل والمتخصص ويستلهمها من روح وطبيعة قواعد النظام القانوني للدولة ومواثيق حقوق الإنسان الدولية والوطنية ويجسدها ويعلنها في أحكام قضائية نهائية حائزة لقوة الشيء المقضي به، فتصبح قواعد إجرائية عامة ومجردة وملزمة تستعمل لتنظيم عمليات تسيير الدعوى الإدارية والنظر والفصل فيها أمام السلطة القضائية المختصة".

2) مضمون مبادئ القواعد العامة للإجراءات القضائية[3].

هناك العديد من المبادئ التي يطبقها القضاء في مجال الدعوى الإدارية فمثلا نجد مبدأ حق الدفاع، تقيد القاضي بطلبات الخصوم في عريضة افتتاح الدعوى، مبدأ مجانية القضاء بالإضافة إلى مبدأ مساواة الخصوم أمام القضاء، مبدأ الكتابية في الدعوى، مبدأ تسير القاضي للدعوى أو الخصوم وكذالك مبدأ تسبيب الأحكام، مبدأ علانية وسرية الجلسات.

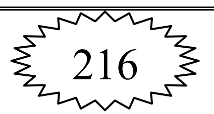
في حقيقة الأمر أصبحت هذه المبادئ معروفة ومتعارف عليها من طرف مختلف الأنظمة القضائية فهي ملزمة ولا يمكن بأي حال من الأحوال خرقها أو القفز عليها وإلا كانت المحاكمة غير قانونية وبالتالي ليست عنوان للعدالة وحماية حقوق الإنسان.

---

[1] – د – عمار عوابدي، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، السنة الجامعية 1983 – 1984 مطبوعة للسنة الثانية لسانس حقوق ص 56.

[2] – د – عمار عوابدي – الطبيعة الخاصة لقانون الإجراءات القضائية الإدارية – مرجع سابق ص 207.

[3] – هذه المبادئ تشمل في حقيقة الأمر جميع الإجراءات القضائية.



ومن خلال ذلك يمكن القول بأن تلك المبادئ أصبحت قواعد آمرة وهي بذلك تلعب دورا مكملا ومتمما للمصادر المكتوبة، فهي تغطي العجز والنقص الموجود على مستوى المصادر المكتوبة ، الأمر الذي يعمل على تجسيد وتكريس فكرة مبدأ المشروعية ودولة القانون.[1]

ثانيا/ القضاء الإداري مصدر للإجراءات القضائية الإدارية.

ان القضاء الإداري المستقل في النظم القانونية التي تتبنى نظام ازدواج القضاء والقانون يلعب دورا كبيرا ومهما في تكوين وإنشاء القواعد القانونية الإجرائية التي لها علاقة بتنظيم سير الدعوى الإدارية، فالقانون الإداري كما هو معروف في قواعده القانونية الموضوعية والشكلية الإجرائية القضائية هو قانون قضائي النشأة.

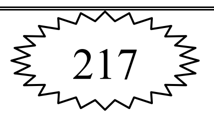
وفي هذا الخصوص يرى البعض[2]، أن القضاء الإداري المتخصص بالمنازعات الإدارية يقوم بإثراء الإجراءات القضائية الإدارية من خلال خلق قواعد إجرائية قضائية لتنظيم وتوجيه سير الدعوى الإدارية.

لكن وحتى يتمكن – دائما حسب أصحاب هذا الرأي– القضاء الإداري من أداء هذا الدور لابد من أن يستقل عن القضاء العادي، وينبغي أن يكون مختصاً ومتخصصاً بنظر النزاعات ذات الطابع الإداري، أضف إلى ذالك توفره على القدرة والقوة القانونية للقيام بهذه المهمة.

أعتقد انه من الضروري أن يلعب القضاء الإداري في الجزائر دورا مهما في إنشاء قواعد قانونية بصفة عامة وقواعد إجرائية على وجه الخصوص خاصة في ظل تبني نظام ازدواج القضاء، وهذا حتى يعمل على تعويض النقص الذي تخلفه المصادر المكتوبة، لان هذا الدور لم يكن ممكنا القيام به في ظل النظام القضائي الموحد نظرا لعدم استقلال الهيئات القضائية الفاصلة في المواد الإدارية عن غيرها من الهيئات القضائية الأخرى، لكن اليوم وبعد تحقيق هذه الاستقلالية أعتقد أنه أصبح ممكنا القيام بهذا الدور، ولو بصفة تدريجية، ريثما يكتسب القضاء الإداري الخبرة التي تمكنه من إنشاء وخلق قواعد قانونية بصفة عامة والإجرائية القضائية على وجه الخصوص.

[1] – لمزيد من التفاصيل ، يمكن العودة، ل د عمار عوابدي المرجع الآنف الذكر، ص 206.

[2] – د – عمار عوابدي، الطبيعة الخاصة لقانون الإجراءات القضائية الإدارية....... المرجع السابق، ص 203.



ضف الى انه يمكن للجهات القضائية الإدارية الجزائرية ومنها المحاكم الإدارية الاستعانة بالحلول والاجتهاد، في القانون المقارن في مجال القواعد الإجرائية القضائية.

بهذا يمكن بناء قانون قضائي إجرائي إداري متكامل يعمل على ضمان السير الحسن للهيئات القضائية الإدارية من اجل الوصول إلى أحكام قضائية تعمل على ضمان مبدأ المشروعية.

المطلب الثالث

العلاقة بين قانون الإجراءات المدنية والإجراءات القضائية الإدارية.

نظرا لطبيعة الدعوى الإدارية بخصوصياتها واختلافها على باقي الدعاوى العادية على اعتبار – كما تم توضيحه سابقا – ان أطرافها غير متساويين في المراكز القانونية في كافة مراحل الدعوى، هذا الوضع يستوجب اعتماد إجراءات قضائية خاصة تنظم هذه الدعوى، لذلك يمكن القول ان تلك الإجراءات تمثل نظام قانوني مستقل عن باقي الإجراءات القضائية العادية.

كما ان طبيعة الجهة القضائية المختصة بنظر الدعوى الإدارية ونظرا لاستقلالها عن جهة القضاء العادي وخاصة بعد تبني نظام ازدواج القضاء تتطلب نوعاً من الإجراءات القضائية المختلفة والمستقلة عن الإجراءات العادية.

إضافة لذلك فاستقلال الإجراءات القضائية الإدارية ينتج عن طبيعة القانون المطبق على موضوع الدعوى الإدارية وهو القانون الإداري الذي يتميز باستقلاله عن القانون العادي فهو غير مقنن وكثير التغيير إلى غيرها من الميزات التي تجعله مستقلا عن القانون العادي، اذا فطبيعة الدعوى الإدارية وكذا الجهة القضائية المختصة بنظر تلك الدعوى من جهة.

وخصوصية القانون المطبق على تلك الدعوى من جهة اخرى، كلها عناصر تستوجب ضرورة وجود قواعد وإجراءات قضائية مستقلة عن باقي الإجراءات القضائية العادية.

لكن بالرغم من العناصر التي تؤيد فكرة استقلال الإجراءات القضائية الإدارية عن غيرها من الإجراءات القضائية العادية لا يمكن إنكار وجود علاقة بينهما، ففي هذا الخصوص نجد العديد من المبادئ المشتركة بينهما كمبدأ مجانية القضاء – على سبيل المثال لا الحصر – وغيره من المبادئ

العامة التي يجب احترامها أمام جهات القضاء بصفة عامة والتي لا يمكن التحدث عن المحاكمة العادلة بدونها.

ففي هذا الخصوص يرى البعض[1]، أن القضاء الإداري المستقل عن القضاء العادي يمكنه ان يستعين بقانون الإجراءات المدنية متى تكونت لديه قناعة أن قاعدة ما تصلح لتسير الدعوى الإدارية وهذا ليس على وجه الإلزام ولكن يتم الآخذ بتلك القاعدة متى انسجمت مع طبيعة القضاء والقانون الإداريين.

كما يمكن أن تكون صور التكامل والتعاون بين القانونين عندما يلزم المشرع ضمن قانون الإجراءات الإدارية، الجهة القضائية الإدارية بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية.

وفي هذا الخصوص نجد المشرع الجزائري ومن خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد اشترط تطبيق بعض المواد على الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية – وهي عموما تسري على سائر الدعاوى – فأحال ضمن نصوص المواد المتعلقة بالإجراءات أمام تلك المحاكم إلى مواد أخرى جاءت ضمن القسم المتعلق بالقضاء العادي ضمن هذا القانون، فمثلا

نجد نص المادة 858 ق.ا.م.ا. أحالت على المواد 125 – 145 من نفس القانون و كذا المادة 888 ق.ا.م.ا، أحالت على المواد 262 – 298 من نفس القانون وغيرها من المواد التي تقضي بذلك.

من خلال ذلك لا يمكن القول أن هناك استقلال وفصل تام بين قانون الإجراءات القضائية الإدارية والإجراءات القضائية المدنية وإنما هناك تعاون وتكامل تحكمه ضوابط ومعايير محددة.

[1] – د – عمار عوابدي، المرجع السابق الذكر، ص 197– 196.

المبحث الثاني

إجراءات سير الخصومة أمام المحاكم الإدارية.

إن دراسة الإجراءات المتعلقة بسير الخصومة أمام المحاكم الإدارية تبدأ بمرحلة إعداد عريضة افتتاح الدعوى، ثم تقديمها وإعلانها للخصوم، بالإضافة إلى مرحلة إعداد ملف القضية .

يقصد بالخصومة جميع أنواع الأعمال الإجرائية التي ترد على الدعوى منذ تقديمها للقضاء، ولحين الفصل فيها بموجب حكم قضائي.[1]

وقبل التطرق لهذه الإجراءات نشير إلى أنه وفي ظل صدور قانون جديد متعلق بالإجراءات الإدارية المطبقة أمام المحاكم الإدارية، سأدرس الوضع الجديد الذي جاء به هذا النص القانوني مع المقارنة مع ما كان سائدا في طل قانون الإجراءات المدنية موضحا مختلف الإيجابيات التي كرسها هذا النص الجديد .

وعليه سندرس إجراءات سير الخصومة أمام المحاكم الإدارية وفق المراحل التالية :

I – مرحلة إعداد عريضة الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية.

II – مرحلة إيداع الدعوى وإعلانها للخصوم .

III – مرحلة إعداد ملف قضية الدعوى الإدارية.

---

[1] – شاص جازية، المرجع السابق، ص180.

المطلـب الأول

مرحلـة تقديم عريضـة الـدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية.

إن اللجوء للقضاء بصفة عامة من أجل حماية الحقوق يتم بواسطة عريضة، وهي عبارة عن طلب يتقدم به عادة المدعي إلى المحكمة الإدارية حسب ما نصت عليه المادة 815 ق إ م إ عندما نصت على " ....ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام "[1]

وفقا لهذا الوضع ولاستكمال دراسة النظام القانوني للمحاكم الإدارية لابد من توضيح مختلف البيانات التي تتطلبها عريضة افتتاح الدعوى أمام المحاكم الإدارية وكذا معرفة الشروط الشكلية التي يستوجبها القانون لقبول تلك الدعوى والفصل فيها .

وسنتطرق لهذه النقاط في المحاور التالية :

1- البيانات الواجب توفرها في عريضة الدعوى أمام المحاكم الإدارية.

2- الشروط الشكلية التي يجب توفرها لقبول عريضة الدعوى أمام المحاكم الإدارية .

الفــرع الأول: البيانات الواجب توفرها في عريضة الدعوى أمام المحاكم الإدارية.

إن عريضـة افتتـاح الـدعوى هـي ورقـة يـتم مـن خلالهـا تكليـف خصـم رافـع الـدعوى بالحضـور أمـام المحكمـة الإداريـة، حيـث يسـتوجب أن تكـون هـذه العريضـة وفـق شـكل معـين يحـوي مجموعـة مـن البيانات اللازمة لصحة انعقاد الخصومة.[2]

وذلـك مـا نصـت عليـه المـادة 15 ق.إ.م .إ والتـي أشـارت لتلـك البيانـات تحـت طائلـة عـدم القبـول، حيـث نصـت علـى " يجـب أن تتضـمن عريضـة افتتـاح الـدعوى تحـت طائلـة عـدم قبولهـا شكلا البيانات التالية ....".[3]

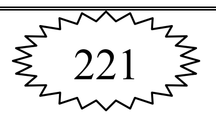
وتشمل تلك البيانات ما يلي:

---

1 – نفس الوضع نصت عليه المادة 169 ق.ا.م.

2 - د عمار بوضياف – النظام القانوني للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري– المرجع السابق، 87–89.

3 - لقد نصت المادة رقم 13 من ق.ا.م، على نفس البيانات.



أولا : تحديد الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.

يجب أن يذكر في عريضة افتتاح الدعوى المحكمة الإدارية التي ينعقد لها الاختصاص بنظر تلك الدعوى، هذا حسب قواعد الاختصاص النوعي والإقليمي المذكور سابقا، حيث يجب أن يتم تحديد المحكمة الإدارية المختصة بشكل دقيق.

ثانيا : تحديد أطراف الخصومة.

إن المادة 15 المذكورة أعلاه تشترط أن يحدد اسم ولقب المدعي وكذا مواطنه وهذا دون ذكر مهنته، هذه الأخيرة –المادة 15– جاءت على عكس نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية التي كانت تنص على ضرورة ذكر مهنة المدعي .

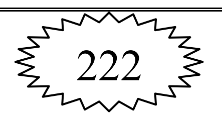
كما يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى اسم ولقب وموطن المدعي عليه وإذا لم يكن له موطن معلوم فإن موطنه آخر موطن له، ونشير إلى أنه إذا كان أحد طرفي الخصومة شخصاً معنوياً يشترط الإشارة إلى طبيعة وتسمية ومقر الشخص المعنوي وكذا وجوب ذكر صفة ممثله القانوني أو الاتفاقي.

كما أن القانون لا يشرط في مجال الدعاوى الإدارية أن تكون الإدارة الطرف في الدعوى، سواءاً بصفة مدعي أو مدعى عليه، متمتعة بالشخصية المعنوية، ونذكر مثلا الوزارات فهي ليست لها شخصية معنوية قائمة بذاتها، وإنما هي جزء من شخصية الدولة.[1]

وفي الأخير نشير إلى أنه غالبا وفي مجال الدعوى الإدارية ما يكون المدعي عليه جهة إدارية، فيجب وحسب نص المادة 15 ق.إ.م.إ، ذكر الشخص التقليدي بشكل واضح مع مواطنه وكذا الممثل القانوني له والمحدد بموجب المادة 828 ق.إ.م.إ، أو الممثل الاتفاقي كالمحامي.

وهناك من يرى أن عدم ذكر الممثل القانوني للجهة الإدارية المدعى عليها لا يبطل الدعوى متى مثلت هذه الجهة وأبدت دفاعها في الموضوع، ولقد برر ذلك بالقول إن الدفع بعدم ذكر الممثل

[1]– شاص جازية المرجع السابق، ص182.



القانوني للجهة الإدارية يعتبر من الدفوع المتعلقة بالإجراءات التي يسقط الحق فيها ما لم يبديه المعني بالأمر قبل أي طلب أو دفاع في الموضوع.(1)

ثالثا – تحديد موضوع النزاع والمستندات والوثائق المؤيدة للدعوى.

إن عريضة افتتاح الدعوى هي الوسيلة التي يعبر بها المدعي على النتائج التي يرجو تحقيقها من جراء تقدمه امام القضاء، لذلك ينبغي وحسب نص المادة 15 ق.إ.م.إ أن تتضمن هذه العريضة عرضا موجزا للوقائع المؤيدة للنزاع، أي توضيح السبب الذي أدى إلى النزاع كما انه يجب تحديد بدقة الطلبات التي يرغب المدعي في الحصول عليها.(2)

نشير إلى أن هذه العناصر مشتركة في جميع العرائض التي ترفع أمام كامل جهات القضاء العادية والإدارية.

إذن يشترط أن تكون العريضة واضحة تمام الوضوح، محددة بشكل قاطع لوقائع وموضوع النزاع محل الدعوى وكذا الطلبات لأن تخلف ذلك يمكن أن يؤدي الى رفض الدعوى، ولقد صدر قرار قضائي يؤكد ذلك، حيث جاء فيه " بأن المجلس القضائي لم يخالف القانون عندما نص في حكم له بعدم قبول العريضة انطلاقا من كونها خالية من العرض المؤجز للوقائع". (3)

كما نشير إلى أنه من الضروري إرفاق هذه العريضة بالمستندات والوثائق المؤيدة للدعوى لتمكين المدعي عليه من معرفة ما هو المطلوب منه وأعتقد أن غياب هذه المستندات يجعل أداء الجهاز القضائي صعب من خلال المشاكل التي يثيرها عدم وجود المستندات ضمن ملف القضية.

وأخيرا وعند توفير كل تلك الشروط ضمن عريضة افتتاح الدعوى ينبغي على المدعى أن يرفق تلك العريضة بعدد من النسخ مساو لعدد المدعى عليهم، وهذا شرط ضروري لقبول تلك العريضة حسب نص المادة 818 ق.إ.م.إ.

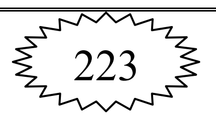
رابعا – التوقيع على عريضة افتتاح الدعوى أمام المحاكم الإدارية.

---

[1] – شاص جازية، المرجع السابق، ص182.

[2] – نصت المادة 13 ق.ا.م، على نفس الوضع.

[3] – قرار المجلس الأعلى – الغرفة الإدارية– بتاريخ 1985/01/12 قضية مقاولة الأشغال المياه ضد وزارة الصحة العمومية المجلة القضائية العدد الأول سنة 1990 ص209–211.



جاء في نص المادة 815 ق.إ.م.إ، القول" ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام ".

فيشرط لانعقاد الخصومة أمام المحكمة الإدارية إيداع عريضة افتتاح الدعوى لدى قلم كتاب الضبط حسب نص المادة 821 ق.إ.م.إ، لكن موقع عليها تحت طائلة عدم القبول من طرف محام مقيد في نقابة المحامين حسب ما نصت علية المادة 815 المذكورة أعلاه .

فمن خلال هذا النص يتبين لنا بأن المشرع الجزائري لم يعط الحرية للمتقاضي في اختيار محام من عدمه، بل استوجب لقبول عريضة افتتاح الدعوى وتحت طائلة الرفض من حيث الشكل أن تكون هاته الأخيرة موقعة من طرف محام.

إن هذا الشرط لا يسري على كافة أطراف الخصومة أمام المحاكم الإدارية بل يقتصر على الأشخاص العاديين دون الأشخاص العامة التقليدية التي ينعقد اختصاص المحاكم الإدارية بنظر نزاعاتها حسب ما تمت دراسته سابقا، فلقد نصت المادة 826 ق.إ.م.إ، على أن" تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحكمة الإدارية تحت طائلة عدم قبول العريضة"،[1] من جهة

ومن جهة أخرى جاء نص المادة 827 من نفس القانون يقضي بـ " تعفي الدولة و الأشخاص المذكورين في نص المادة 800 أعلاه من التمثيل الوجوبي بمحام في الإدعاء أو الدفاع أو التدخل .... " .

إذن من خلال هاته المواد نستشف عدم المساواة بين أطراف الدعوى الإدارية فيما يخص وجوبية توقيع محام على عريضة افتتاح الدعوى، فحسب نصوص المواد المذكورة أعلاه لا يشترط على الدولة والأشخاص العامة التقليدية المذكورة في المادة 800 ق.إ.م.إ، اعتماد محام من أجل التوقيع على العرائض المقدمة من طرف تلك الأشخاص مهما كانت صفتهم في التقاضي، بل يكفي أن توقع من طرف الممثل القانوني لها.

---

[1]- إن نص المادة 169 ق.ا.م،أعطى الخيار لأطراف الخصومة الإدارية في اعتماد محام من عدمه، حيث نصت على: " ترفع الدعوى إلى المجلس القضائي بعريضة مكتوبة وموقع عليها من الخصم أو محام مقيد في نقابة المحاميين......."



كما جاءت المادة 828 من نفس القانون تؤكد هذا الوضع من خلال نصها على أنه عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية أطرافا في الدعوى سواءا كانت مدعي أو مدعى عليها يكفي تمثيلها بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي والممثل القانوني للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية على التوالي.

نشير في هذا الخصوص أن الوضع نفسه مكرس أمام مجلس الدولة، فضرورة تمثيل الخصوم من طرف محام وجوبي على الأشخاص العاديين دون الأشخاص المذكورين في نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، ولقد أكدت المادة 905 من نفس القانون على ذلك بنصها على: " يجب أن تقدم العرائض والطعون ومذكرات الخصوم، تحت طائل عدم القبول من طرف محام معتمد لدى مجلس الدولة، باستثناء الأشخاص المذكورين في المادة 800 أعلاه".

إن هذا الوضع يتماشى والوضع الذي كان ساري المفعول، في ظل قانون الإجراءات المدنية حسب نص المادة 293 من قانون الإجراءات المدنية .

إذن فتوقيع المحامين على العرائض المرفوعة أمام المحاكم الإدارية يعد إجراء جوهري، يترتب عن إغفاله عدم قبول عريضة افتتاح الدعوى .

إن النص على إلزامية اعتماد محام أمام المحاكم الإدارية، من خلال ضرورة توقيع هذا الأخير على عريضة افتتاح الدعوى حسب النصوص القانونية المذكورة أعلاه وإعفاء الأشخاص العامة التقليدية من هذا الشرط، وإن كان يزيد من مسألة عدم مساواة أطراف الدعوى الإدارية من جهة، ومن جهة أخرى يزيد في تكاليف التقاضي الواجب تحملها من طرف المتقاضين إلا أنه ومن ناحية أخرى أعتقد أن له ما يبرره من خلال تعقيدات الدعاوى الإدارية من حيث الإجراءات وكذا المواعيد المحددة لتحريك تلك الدعاوى، بالإضافة إلى خصوصية القانون الواجب التطبيق على تلك الدعاوى .

إن هذا الوضع يتطلب ضرورة تدخل أشخاص لهم خبرة في المسائل القانونية تمكنهم من التحكم في تلك الأوضاع المعقدة التي تميز الدعاوى الإدارية ومن خلال ذلك مساعدة القضاء الإداري في الوصول إلى الحلول القانونية الناجعة والصحيحة .

فضرورة تمثيل الأفراد من طرف محام أمام المحاكم الإدارية، أعتقد أنه من شأنه أن يعمل على تسهيل عمل القضاة من خلال المساعدة التي يتلقونها من طرف المحامين وبالتالي تحقيق أفضل لعدالة أحكام المحاكم الإدارية وبذلك فهو أمر لا يجانب الصواب.

لكن ما يمكن الإشارة له في هذا الخصوص هو أن القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية وفي نص المادة 905 منه كرس نفس الوضع الذي نص عليه قانون الإجراءات المدنية أمام مجلس الدولة أي ضرورة التمثيل الوجوبي بمحام أمام مجلس الدولة .

لكن نلاحظ أن هذا القانون يشترط أن يكون المحامي معتمد لدى مجلس الدولة دون تمييز بين مجلس الدولة باعتباره جهة استئناف لأحكام المحاكم الإدارية أو جهة نقض .

فهناك من يرى بأنه لو كانت إلزامية المحامي ضرورية أمام مجلس الدولة نظرا لطبيعة القضايا المرفوعة أمامه، فإن الاشتراط في المحامي أن يكون معتمداً لدى المجلس ليس له مبرراً، فيرى أنصار هذا الطرح انه يكفي أن يكون محام مسجل في نقابة المحامين[1].

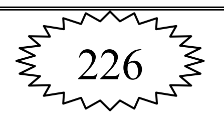
وفي هذا الإطار أعتقد أنه كان على الأقل عدم اشتراط محامي معتمد لدى مجلس الدولة في حالة اعتباره جهة استئناف لأحكام المحاكم الإدارية، وكذا في حالة اعتباره درجة قضائية ابتدائية واقتصار ذلك في حالة اللجوء لمجلس الدولة كجهة نقض، إن هذا الأمر في اعتقادي يعمل على تبسيط الإجراءات أمام المتقاضين، وكذلك تقليل تكاليف التقاضي .

الفرع الثاني: شروط قبول عريضة الدعوى أمام المحاكم الإدارية.

إن الدعاوى أمام القاضي تحكمها مجموعة من الشروط التي ينبغي احترامها حتى لا تقابل – الدعاوى– بعدم القبول.

وبالرغم من أن بعض تلك الشروط تشترك فيها جميع الدعاوى سواءاً أمام جهات القضاء العادي أو أمام جهات القضاء الإداري، كالصفة والمصلحة، إلا أن الدعوى أمام القضاء الإداري بصفة عامة والمحاكم الإدارية بصفة خاصة تحكمها مجموعة من الشروط الخاصة التي ينبغي توفرها إلى جانب بقية الشروط العامة وعليه يمكن دراسة هذا الفرع وفق هذا التقسيم:

[1] – شاص جازية المرجع السابق، ص184.



***الشروط الخاصة لقبول عريضة الدعوى أمام المحاكم الإدارية:**

أولا : شرط القرار الإداري المطعون فيه (القرار الإداري السابق).

إن من أهم الشروط الشكلية التي تتميز بها الدعوى الإدارية عن باقي الدعاوى الأخرى هو ضرورة إرفاق عريضة افتتاح الدعوى الإدارية أمام المحكمة الإدارية بنسخة من القرار الإداري المراد الطعن فيه، فلا تقبل الدعوى الإدارية دون إرفاق عريضة افتتاح الدعوى بهذا القرار ومن ثم عدم الفصل فيها في حالة عدم وجوده .

ولتوضيح هذه المسألة أكثر لابد من دراسة الوضع في ظل قانون الإجراءات المدنية، ثم مقارنته بما جاء به قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد في هذا الخصوص.

لكن قبل ذلك أعتقد أنه من الأفضل معرفة جذور قاعدة القرار الإداري المسبق.

1-أصل قاعدة القرار الإداري المسبق.

يعتبر النظام الفرنسي هو أصل قاعدة القرار الإداري المسبق التي تأثر بها المشرع الجزائري وتبناها بعد الاستقلال[1].

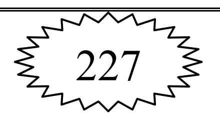
وأصل هذه القاعدة تاريخياً هي نظرية الوزير القاضي التي كانت سائدة في فرنسا ولقد كرسها اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، الذي أقر بأن اختصاصه ينعقد بوجود القرار الإداري، بعبارة أخرى أن اختصاصه القضائي لا ينعقد في حالة وجود نزاع بمناسبة نشاط إحدى الهيئات الإدارية إلا إذا أنيط هذا النشاط بقرار إداري، وإلا وجب استصدار هذا القرار حتى تنعقد ولاية مجلس الدولة بنظر هذا النزاع. [2]

إن المشرع الفرنسي تبني هذه الفكرة بموجب قانون 1900/07/17 وكذا قانون 1945/07/31 المتعلق بمجلس الدولة، حيث جاءت المادة 40 منه تقضي بأن عريضة الدعوى يجب أن تكون مصحوبة بنسخة من القرار المطعون فيه[3]

1- شاص جازية، المرجع السابق، ص185.

2 - Charles Debbash, op.cit, p339.

3- charles Debbash, op.cit, p328.



ولقد طبقت هذه القاعدة أمام المحاكم الإدارية الفرنسية بموجب المرسوم 30سبتمبر 1953[1]، لكن هذه القاعدة لم تعتمد من طرف المشرع الفرنسي بشكل مطلق بل شملتها مجموعة من الإستثنائات، أهمها الاستثناء المتعلق بمنازعات الأشغال العامة، فإنه يجوز رفع الدعوى الإدارية إذا تعلق الأمر بهذه الأشغال دون وجود القرار الإداري المسبق، كما أن قانون المحاكم الإدارية أدخل استثناء على هذه القاعدة والمتعلق بقضايا الاستعجال حيث سمح لرئيس المحكمة أو القاضي المفوض باتخاذ كافة الإجراءات المتعلقة بالاستعجال استنادا لعريضة تكون مقبولة حتى إذا لم ترفق بنسخة من القرار الإداري المطعون فيه.[2]

بالإضافة لذلك نجد مجلس الدولة الفرنسي راعى الحالات التي تكون فيها الإدارة سببا في عدم تمكين المعني من القرار الإداري سواءا بعدم نشره أو تبليغه أو رفض تسليم نسخة منه للمعني به، حيث أبدى مجلس الدولة الفرنسي مرونة في مثل هذه الأوضاع وقضي حتى في غياب نسخة من القرار من جراء سببا من تلك الأسباب، بل أكثر من ذلك فمجلس الدولة الفرنسي في كثير من الأحيان لم يعتبر عدم إرفاق نسخة من القرار المطعون فيه مع عريضة الدعوى سببا من أسباب رفض الدعوى الإدارية، وإنما في مثل هذه الحالات يبت في الموضوع من الناحية الشكلية ويحكم بعدم قبول الدعوى ويوجه أمر للمدعي لإتمام المستندات.[3]

بعد هذه اللمحة، ما هو الوضع في النظام الجزائري؟.

2- شرط القرار الإداري السابق في النظام الجزائري.

يمكن دراسة قاعدة القرار الإداري السابق في النظام الجزائري من خلال مرحلتين:

الأولى في ظل قانون الإجراءات المدنية، أما المرحلة الثانية فهو الوضع الذي سيكرسه قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد.

[1] -Charles Debbash, op.cit, p331.

[2] - شاص جازية، المرجع السابق، ص186.

[3] -J.M.Auby, R. Drago, op.cit, p884.

المرحلة الأولى: بالرجوع لنص المادة 169ق.إ.م.إ، نجدها تقضي ب " .... وتسري على العريضة القواعد المنصوص عليها في المواد 13،14،15،111 من هذا القانون ويجب أن تكون مصحوبة بالقرار المطعون فيه ..." .

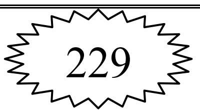
كما نجد نص المادة 169 مكرر من نفس القانون تقضي بأنه " لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بطريقة الطعن في قرار إداري ...." .
بالرجوع إلى نصوص المواد المذكورة أعلاه يتبين لنا بأن الدعوى الإدارية لا يمكن تحريكها أمام الغرف الإدارية (المحاكم الإدارية) إلا عن طريق الطعن في قرار إداري، أي إلا في حالة وجود ذلك القرار وإلا اضطر المدعي إلى استصدار من الجهة الإدارية المختصة قرار إداري صريح أو ضمني يتمكن من خلاله تحريك الدعوى الإدارية هذا من جهة .

ومن جهة أخرى ومن خلال تفحص نصوص تلك المواد، يتضح لنا أن شرط رفع الدعوى الإدارية أمام الجهات القضائية الإدارية إلا عن طريق الطعن في قرار إداري يخص الأفراد فقط على عكس الدعاوى المرفوعة من غير الأفراد، التي لا يشترط فيها وجود القرار الإداري، إذا كان محل الدعوى لا ينصب على إلغاء قرار إداري أي إذا كان الأمر يتعلق بعمل مادي ضار أو بعمل قانوني ضار ليس له وصف القرار الإداري ، إن هذا الوضع يخلق نوع من التفرقة وعدم المساواة بين أطراف الدعوى الإدارية لذلك يرى البعض أن هذا التمييز لا مبرر له .[1]

ما يمكن قوله في هذا الخصوص أن شرط القرار الإداري المسبق لا يثير صعوبات في حالة الدعاوى الهادفة إلى إلغاء ذلك القرار على اعتبار أن القرار المراد إلغاءه يعتبر في حد ذاته قرار إداري مسبق.

لكن الصعوبات تظهر في حالة الدعوى الإدارية الهادفة إلى التعويض عن المسؤولية الناتجة بسبب عمل مادي ضار أو عمل قانوني ضار ويتصف بوصف القرار الإداري، ففي هذه الحالة لا يمكن للمتضرر من تلك الأعمال الصادرة عن الإدارة أن يحرك الدعوى الإدارية إلا عن

[1] – رياض عيسى – ملاحظات حول تعديل قانون الإجراءات المدنية أثرها على طبيعة الغرفة الإدارية في التنظيم القضائي الجزائري– مرجع سابق، ص88.



طريق الطعن في قرار إداري حسب نص المادة 169 مكرر المذكورة أعلاه مما يضطره على استصدار قرار إداري من الجهة الإدارية الصادر عنها الفعل الضار قبل التوجه للقضاء للحصول على التعويض.[1]

وعملية استصدار القرار يتم بموجب تقديم طلب عادي إلى تلك الجهة القضائية لمطالبتها بإصلاح ذلك الضرر، وبناءا على ذلك تقوم الإدارة بإصدار قرار صريح أو ضمني، والذي يعتبر بمثابة قرار إداري مسبق يمكن للمتضرر الطعن فيه أمام القضاء.[2] .

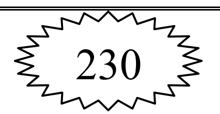
ان القرار الإداري المسبق يعتبر شرطاً شكلياً لا يمكن اللجوء للقضاء الإداري إلا من خلال الطعن في هذا القرار الذي ينبغي أن يرفق بعريضة الدعوى .

ولقد أورد المشرع الجزائري استثناء وحيد على هاته القاعدة والذي ورد بموجب نص المادة 171 مكرر ق.إ.م، وهو خاص بحالة الاستعجال " ....في جميع حالات الاستعجال يجوز لرئيس المجلس القضائي أو العضو الذي ينتدبه بناءا على عريضة تكون مقبولة حتى في حالة عدم وجود قرار إداري مسبق ..." .

والأمر الذي ينبغي الإشارة له وفي إطار قانون الإجراءات المدنية وهو أن المشرع وعند اشتراطه وربطه رفع الدعوى الإدارية إلا عن طريق الطعن في قرار إداري لم يعمل على تحديد المدة القانونية التي ينبغي على الفرد استصدار خلالها القرار الإداري، كما أنه لم يحدد للإدارة المدة القانونية الواجب الاستجابة خلالها إلى طلب الفرد الراغب في استصدار ذلك القرار الإداري، وذلك بالرغم من أن للمواعيد في مجال الدعوى الإدارية أهمية كبيرة، فلقد حدد المشرع مدة تحريك دعوى المسؤولية الناشئة عن أعمال ضارة صادرة عن الإدارة سواءا كانت تلك الأعمال مادية أو قانونية والتي لا تتصف بوصف القرار الإداري (التي تتطلب إستصدار قرار إداري) بأربعة أشهر من تاريخ التبليغ أو نشر القرار المطعون فيه حسب نص المادة 169 مكرر ق.إ.م.

[1] – رياض عيسى، نفس المرجع السابق، ص88-89.

[2] – شاص جازية، المرجع السابق، ص188.



إذا كان هذا هو الوضع في ظل قانون الإجراءات المدنية، فما هي التعديلات إذن التي ادخلها قانون الإجراءات المدنية والإدارية ؟.

المرحلة الثانية: بالرجوع لنص المادة 819 ق.إ.م.إ، والتي تنص على " يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مشروعية القرار الإداري تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه ما لم يوجد مانع مبرر.....

وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة.

ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع "

من خلال نص المادة المذكورة أعلاه يتبين لنا أن إرفاق عريضة افتتاح الدعوى الإدارية بنسخة من القرار المطعون فيه شرط لقبولها، حيث أن النص يبدأ بعبارة"يجب" مما يؤكد إلزامية الأمر، ومن خلال ذلك لا يمكن تحريك الدعوى الإدارية إلا بوجود هذا القرار ولكن وفق ضمانات وضوابط محددة تختلف عن الوضع الذي كان مكرس في ظل قانون الإجراءات المدنية .

فحسب نص المادة 819 دائما، لم يعد ذلك التفريق بين الأفراد وغير الأفراد فيما يخص شرط القرار الإداري السابق حيث جاء نص المادة عاما يشمل كل من يرغب في تحريك دعوى إدارية، أمام الجهات القضائية المختصة و بذلك فهو يقضي على التفرقة التي كرستها المواد 169-169 مكرر ق.إ.م، وهذا أمر يمكن تثمينه على اعتبار أنه يساوي بين المتقاضين أمام القضاء.

من جهة ثانية نجد نص المادة 819 فرق بين الدعاوى الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو فحص مشروعية قرار إداري والتي اشترط فيها ضرورة وجود قرار إداري مسبق والذي اعتبره شرط من الشروط الشكلية لقبول الدعاوى الإدارية في هذا المجال وبين دعاوى التعويض الناشئة عن مسؤولية الإدارية بسبب فعل ضار مادي كان أو قانوني والذي ليس من قبيل القرار الإداري فهذا النوع من الدعاوى وبمفهوم المخالفة لنص المادة 819 المذكور أعلاه، لم يعد المشرع الجزائري يشترط لقبولها ضرورة توفر القرار الإداري المسبق نظرا للصعوبات التي كان يثيرها أمر الحصول على القرار الإداري من طرف الجهة الإدارية المتسببة في هذا الضرر.

فضلا عن ذلك أنه ربط ضرورة إرفاق عريضة الدعوى بنسخة من القرار الإداري – في الدعاوي الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو فحص مشروعية قرار إداري – بانعدام المانع المبرر الذي يحول بين المعني بالقرار و حصوله على هذا الأخير .

بالإضافة إلى تأكيد المشرع على إلزام القاضي الإدارة المصدرة للقرار المراد الطعن فيه بالإلغاء أو التفسير أو فحص مشروعيته – إذا ثبت أن المانع يعود إلى امتناعها عن تمكن المدعى من القرار – على تقديمه في أول جلسة، وعليه أن يستخلص النتائج القانونية المترتبة عن هذا الامتناع .

و من خلال ذلك تتضح لنا مرونة النص الجديد المتعلق بشرط القرار الإداري المسبق الأمر الذي يزيل العديد من التعقيدات و العراقيل التي كان يسببها هذا الشرط للمتقاضي والذي كان ينتج عنه في الكثير من الأحيان احجام الأفراد على رفع الدعوى الإدارية خاصة في دعاوى التعويض، التي كان يشترط لقبولها أمام القضاء استصدار القرار الإداري و الذي قد يستغرق وقتا طويلا و الكثير من الجهد، في مقابل تعسف الإدارة و تماطلها في هذا المجال.

إن تفريق المشرع بين دعاوى الإلغاء و تفسير و فحص مشروعية قرار إداري و بين الدعاوى الرامية إلى التعويض عن الضرر الناتج عن عمل مادي أو قانوني و الذي ليس من قبل القرارات الإدارية .

و كذا مرونة المشرع في ضرورة التقيد بشرط القرار الإداري من خلال إعطائه الأهمية لإمكانية وجود مبرر يمنع المعني بالقرار من الحصول على نسخة منه، وأخذ ذلك بعين الاعتبار من قبل القاضي، بالإضافة لإعطاء المشرع القاضي الحق في إلزام الإدارة بتقدم ذلك القرار في أول جلسة و استخلاص النتائج القانونية لهذا الامتناع، كل ذلك في اعتقادي من شأنه أن يعمل على حماية أفضل لحقوق المتقاضيين والسماح لهم بإمكانية المطالبة بحقوقهم أمام الجهات القضائية بأيسر السبل وبأقل الجهود، لأنه ليس من المنطق و العدل أن ترفض الجهة القضائية النظر في الدعوى و إهدار حقوق ثابتة بسبب شرط شكلي قد لا يكون المدعى سببا في تخلفه أو خارج عن نطاق قدراته.

إن هذا الوضع الجديد من شأنه أن يكرس بشكل أفضل مبدأ المشروعية ويعمل على ضمان أفضل للحقوق.[1]

نشير في الأخير أن القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية كرس و من خلال النص 920 منه الاستثناء الذي كان يرد على قاعدة شرط القرار الإداري السابق فيما يتعلق بقضايا الاستعجال، حيث لم يشترط في تلك القضايا إرفاق العريضة بنسخة من القرار الإداري.

ثانيا : شرط التظلم الإداري المسبق.

جاءت المادة 830 ق. إ.م.إ تنص على: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه ...)

إن هذه الفقرة من نص المادة 830 المذكور أعلاه، تؤكد على جواز التظلم ضد القرار الإداري وذلك أمام الجهة الإدارية التي أصدرت ذلك القرار.

إن هذا الوضع من شأنه أن يتيح الفرصة للجهة الإدارية مصدرة القرار الإداري أن تراجع نفسها وأن تقوم بسحب ذلك القرار متى تأكد لها أنه يمس بحقوق ثابتة للمتظلم.

إن هذا الأمر من شأنه أن يعمل على حل بعض النزاعات الإدارية بطريقة ودية دون اللجوء للقضاء وتوفير الكثير من الجهد، كما أن هذا التظلم من شأنه أن يخفف الكثير من الضغط على الجهات القضائية المختصة .

إن هذه الفقرة من نص المادة 830 المذكورة أعلاه تؤكد على أن التظلم ليس إجراء شكلي وجوبي لتحريك الدعاوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية في النظام القضائي الجزائري .

إن هذا النص الجديد كرس الوضع الذي كان سائد في ظل قانون الإجراءات المدنية والذي لم يكن يشترط التظلم الإداري المسبق ضد القرارات الإدارية قبل اللجوء للقضاء وإنما أعطى حق الاختيار للمعني بالقرار بين التظلم الإداري المسبق قبل اللجوء للقضاء وبين رفع الدعوى مباشرة أمام

---

[1] – لقد كرس الاجتهاد القضائي هذا الاتجاه فقد صدرت عدة قرارات قضائية عن المحكمة العليا تقضي بذلك نذكر منها قرار في قضية بين (س.ا.م) ومديرية الضرائب المباشرة والغير المباشرة تحت رقم 54003 صادر بتاريخ 1987/06/06 المجلة القضائية لسنة 1990 العدد 03 ص 198-201.

القضاء دون إجراء التظلم الإداري وهذا ما يفهم من عبارة "يجوز" الواردة في نص المادة 830 المذكورة أعلاه .

لكن في حالة اختيار المعني بالقرار الإداري طريق التظلم الإداري المسبق اشترطت عليه المادة 829 ق.إ.م.إ، أن يكون هذا التظلم خلال أربعة أشهر المحددة كأجل لرفع الدعوى أمام القضاء .

نشير في هذا الصدد بأنه كان من الأفضل ومن خلال سماح المشرع بالتظلم الاختياري أن يجعله سببا في وقف ميعاد رفع الدعوى أمام القضاء .

إن التظلم الإداري المسبق يضعنا أمام الحالات التالية :

1) في حالة الرد الصريح من طرف الإدارة على تظلم المعني بالقرار والذي تعلن فيه سحب القرار المتظلم منه أو تعديله هنا ينتهي النزاع.

2) في حالة سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين من تاريخ التظلم يعتبر هذا السكوت بعد انقضاء مدة شهرين بمثابة رفض ضمني لهذا التظلم .

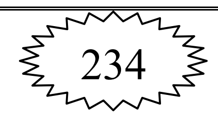
في هذه الحالة يستفيد المعني بالقرار الإداري من أجل شهرين لرفع دعواه تسري مدة الشهرين من تاريخ انتهاء أجل الشهرين الممنوحة للإدارة للرد على التظلم حسب نص المادة 3.2/830.ق.إ.م.إ .

3) في حالة الرد الصريح من طرف الجهة الإدارية المتظلم أمامها برفض التظلم (وهذا خلال المدة الممنوحة لها والمقدرة بشهرين من تاريخ التظلم)، في هذه الحالة للمتظلم أن يرفع دعواه أمام القضاء خلال شهرين من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت التظلم أمام الجهة الإدارية في هذه الحالة بكل الوسائل المكتوبة ويرفق مع العريضة حسب المادة 5/830، كالرد الصريح على التظلم أو بما يثبت تقديم التظلم كوصل الرسالة المضمنة مع الإشعار بالاستلام إذا تم عن طريق البريد.

ثالثا: شرط الأجل لقبول الدعوى الإدارية.

1). أجال الطعن أمام المحاكم الإدارية في مادة المنازعات الإدارية.



نظرا لطبيعة العمل الإداري وقابليته للتنفيذ الفوري من جهة وضرورة العمل على ضمان استقرار الأوضاع وكذا ضمان السير الحسن للمرافق العامة حماية للصالح العام من جهة أخرى، جعلت مواعيد محددة من أجل رفع الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية .

واعتبارا لهذا الوضع الذي يميز المنازعات الإدارية عن المنازعات الأخرى، فقد حددت مدة قصيرة ترفع خلالها الدعاوى الإدارية وعدم إعطاء الحرية لمخاصمة الإدارة دون قيد زمني، حتى لا يتم عرقلة النشاط الإداري .

و لدراسة المواعيد المخصصة لرفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية أعتقد أنه من الضروري أن تتم دراسة الوضع ضمن نصوص قانون الإجراءات المدنية وما جاء به قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد في هذا الخصوص .

انه بالرجوع لنص المادة 169 مكرر ق.إ.م، التي تقضي بأنه " لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بتطبيق الطعن في قرار إداري .

و لا يقبل أن يرفع الطعن المشار إليه آنفا إلا خلال الأربعة أشهر التابعة لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره" .

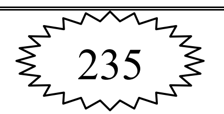
فمن خلال نص هذه المادة يتضح لنا بأنه يتعين رفع الدعوى الإدارية خلال الأربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار المراد الطعن فيه أو نشره .

لكن الإشكال الذي يطرح في هذا الصدد هو أن نص المادة 169 مكرر المذكور أعلاه يخص الأوضاع التي يكون فيها قرار إداريا صريحا صادرا عن سلطة إدارية أي قرار يمكن تبليغه أو نشره في مقابل هذا لا توجد صورة واضحة للقرارات الإدارية الضمنية، ففي هذه الحالة طرح مشكل كيفية احتساب مدة الأربعة أشهر لتحريك الدعوى الإدارية الهادفة لترتيب المسؤولية والتي نصت المادة أعلاه على بدء سريانها . المدة . من تاريخ تبليغ أو نشر القرار.

هذا هو الوضع الصعب الذي كان يكرسه نص المادة 169 مكرر.[1]

---

[1]- رياض عيسى، المرجع السابق، ص93.



أما قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد ومن خلال نص المادة 829 منه التي تقضي ب "يحدد اجل الطعن امام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

فقد اعتمد مدة الأربعة أشهر الواردة في قانون الإجراءات المدنية وذلك من تاريخ تبليغ القرار أو نشره حسب طبيعته.

إلا أنه أضاف و بموجب نص الماد ة 831 انه لا يحتج بأجل الطعن المحددة بأربعة أشهر إلا إذا تم الإشارة لها من طرف الإدارة في تبليغ القرار المطعون فيه .

و نلاحظ أن القانون الجديد كرس الإشكال الذي كان مطروحا بموجب قانون الإجراءات المدنية والمتعلق بالقرارات الإدارية الضمنية غير الصريحة التي لا يمكن تبليغها للمعني بالأمر أو نشرها .

إن هذه المدد خاصة بدعوى الإلغاء، أما دعاوى القضاء الكامل فإنها غير مقيدة بأجل إلا بآجال تقادم الحق وفق نصوص القانون المدني، كما ان دعاوى التفسير وفحص المشروعية غير مقيدين بشرط الميعاد بسبب الهدف المرغوب من رفع الدعوى في مثل هذه الدعاوي.[1]

2). حالات امتداد الميعاد المقرر لقبول الدعوى أمام المحاكم الإدارية.

هناك عدة أسباب مختلفة يمكن من خلالها امتداد مدة رفع الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية والتي تمت الإشارة لها –المدة– سابقا حيث يمكن تلخيص تلك الأسباب فيما يلي :

(أ) – إذا صادف آخر الميعاد يوم عطلة رسمية.

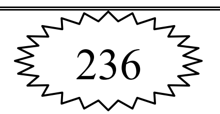
فإذا حدث وصادف آخر يوم من مدة الأربع أشهر المحددة لرفع الدعوى الإدارية يوم عطلة رسمية فإن هذا الميعاد يمتد إلى اليوم الذي يلي يوم العطلة الرسمية .

نشير إلى أنه إذا كان يوم العطلة الرسمية خلال ميعاد الأربعة أشهر فإنه لا يترتب على ذلك امتداد الميعاد[2].

(ب) – الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة:

[1] – د سلامي عمور، المرجع السابق، ص 47.

[2] – شاص جازية، المرجع السابق، ص 193.



إذا رفع المعني بالقرار الإداري دعواه أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة بنظر نزاعه فإن هذا الوضع يعتبر سبب من أسباب انقطاع أجل الطعن القضائي ويبدأ سريان الميعاد من تاريخ تبليغ صاحب الشأن بحكم عدم الاختصاص من الجهة القضائية الإدارية الغير مختصة وأكدت على هذا الأمر المادة 1/832 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد .

وقد أكد الاجتهاد القضائي من قبل هذا الأمر من خلال قرار قضائي صادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قضية زيدون بوعلام ضد ولاية البليدة بتاريخ 28-07-1990 جاء فيه "حيث أنه من المبادئ الثابتة أنه في حالة رفع الأمر خطأ لجهة قضائية غير مختصة فإن أجل الطعن القضائي أمام الجهة القضائية الإدارية يمتد طيلة سريان الدعوى المرفوعة خطأ .

إلا أنه يجب أن تكون الجهة القضائية الغير مختصة نفسها قد رفع الأمر إليها في أجل الطعن القضائي".[1]

والحجة في اعتبار الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة سببا من أسباب انقطاع أجل الطعن وبالتالي امتداد مدة أجله يعود لكون أن صاحب المصلحة في رفع الدعوى يسعى للحصول وضمان حقوقه وأن الخطأ في تحديد الجهة القضائية المختصة لا ينبغي أن يحرمه من الالتجاء إلى الجهة القضائية المختصة .

نشير إلى أن مفهوم المخالفة للمادة 832 المذكورة أعلاه يمكننا من القول بأن الطعن أمام جهة قضائية عادية لا يؤدي إلى انقطاع ميعاد الطعن .

(ج) – طلب المساعدة القضائية:

بمجرد إيداع طلب المساعدة القضائية فإن سريان ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية يتوقف، ويبدأ سريان هذا الميعاد من تاريخ تبليغ المعني بالأمر، قرار قبول أو رفض الطلب من مكتب المساعدة القضائية .

إن اعتبار طلب المساعدة القضائية سببا من أسباب انقطاع سريان ميعاد الطعن القضائي، وبالتالي امتداد ميعاد قبول الدعوى الإدارية، يعود إلى قاعدة مفادها أنه لا يمكن حرمان من له حق

[1] – أشار لهذا القرار الأستاذ سلامي عمور في مرجعه السالف الذكر، ص50.



قانوني من مقاضاة الإدارة من خلال تحريك الدعوى الإدارية بسبب فقره أو عجزه عن دفع الرسوم، حيث ان طلبه المساعدة القضائية ما هو إلا دليل قوي على حرصه للحصول على حقوقه من خلاله استعمال الدعوى لإلغاء القرار الإداري الذي يعتبره غير مشروع والذي مس بحقوقه ومركزه القانوني.[1]

(د)- وفاة المدعي أو تغير أهليته:

إن وفاة المدعي وتغير أهليته يعد سببا من أسباب انقطاع أجل الطعن ولا يبدأ سريان ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية إلا من تاريخ قيام من يهمه الأمر بإعادة السير في الدعوى .

(هـ) – القوة القاهرة أو الحادث الفجائي:

إن القوة القاهرة والحادث الفجائي الذي يمنع كل ذي مصلحة من إقامة دعواه يعتبر سببا من أسباب انقطاع سريان ميعاد الطعن، و بالطبع يبدأ سريان الميعاد لإكمال المدة المتبقية من تاريخ زوال القوة القاهرة أو الحادث الفجائي المادة 4/832 ق.إ.م.ا.

3- الآثار المترتبة عن انقضاء الميعاد المحدد لقبول الدعوى الإدارية.

انقضاء الميعاد القانوني الذي نصت عليه المادة 169 مكرر من ق.ا.م وكرسته المادة 829 من ق.ا.م.ا، والمخصص لرفع الدعوى الإدارية يترتب عليه سقوط الحق في رفع تلك الدعوى، على اعتبار أن شرط الميعاد في مجال الدعاوى الإدارية الهادفة إلى إلغاء قرار إداري يعتبر من النظام العام، ويمكن التمسك به كدفع في أية مرحلة كانت عليها الدعوى بل ويثره القاضي من تلقاء نفسه دون حاجة للتمسك به من قبل أطراف الخصومة، وفي هذه الحالة يحكم القاضي بعدم قبول الدعوى شكلا لرفعها خارج الميعاد القانوني .

ولقد أكد القضاء هذا الأمر، فنجد المحكمة العليا في قرار لها في قضية شركة (س) ضد وزير المالية ومن معه أكدت هذا الوضع[2].

[1] – شاص جازية، المرجع السابق، ص194.

[2] – قرار المحكمة العليا صادر بتاريخ 1985/04/20 تم ذكره في مرجع سلامي عمور، المرجع السابق، ص 50.



كما نجد قرار آخر صادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 1982/06/26 يؤكد ذلك.[1]

لكن بالرغم من انقضاء الميعاد المحدد لقبول الدعوى الإدارية الهادفة إلى إلغاء قرار إداري، الا ان هناك وسائل أخرى يمكن اللجوء إليها لضمان الحقوق والمراكز القانونية، يمكن تلخيصها فيما يلي:[2]

(1) مخاصمة القرارات التنفيذية الهادفة إلى تطبيق وتنفيذ القرارات التنظيمية متى أصبحت هاته الأخيرة محصنة ضد الإلغاء بسبب انقضاء أجل الطعن القضائي .

(2) يمكن رفع دعوى تعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية المحصنة ضد الإلغاء لانقضاء أجل الطعن بالإلغاء .

(3) يمكن التظلم ضد القرارات الإدارية المحصنة ضد الإلغاء لانقضاء الأجل في حالة تغيير الظروف القانونية والمادية التي كانت تبرر وجود ذلك القرار التنظيمي وذلك بطلب تعديلها أو سحبها.

*** الشروط العامة لقبول عريضة الدعوى أمام المحاكم الإدارية.**

إن اللجوء للقضاء هو حق لكل المواطنين بصفة عامة وهم متساوون في ذلك، لكن يشترط القانون ويستوجب توفر عنصري الصفة والمصلحة في رافع الدعوى .

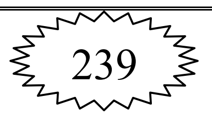
وينطبق هذا الأمر على الدعوى الإدارية، وذلك تطبيقا للقاعدة العامة المستقرة والتي تقضي بأن " حيث لا مصلحة فلا دعوى ".[3]

ولقد أكد المشرع الجزائري دائما على هذه المسألة، ففي ظل قانون الإجراءات المدنية جاءت المادة 459 تنص على ذلك بقولها " لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم يكن حائزا لصفة وأهلية التقاضي وله مصلحة في ذلك.

[1] – المجلس الأعلى – الغرفة الإدارية – قرار بتاريخ 1982/06/26 قضية (ع.س) ضد وزير الفلاحة، المجلة القضائية ع1 سنة 1990 ص186-187.

[2] – سلامي عمور، المرجع السابق، ص50.

[3] – د سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 483.



ويقرر القاضي من تلقاء نفسه انعدام الصفة والأهلية كما يقرر من تلقاء نفسه عدم وجود إذن برفع الدعوى إذا كان هذا الإذن لازما ".

ولقد جاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد يؤكد على هذه المسالة وذلك بموجب نص المادة13منه.

أولاً: شرط المصلحة في التقاضي.

إن المصلحة شرط ضروري لإمكانية رفع الدعوى أمام القضاء، وهنا الأمر سيان سواءا تعلق الامر بالدعوى الإدارية أو الدعوى المدنية، فالعريضة التي لا تكون لمن رفعها مصلحة مرجوة من ذلك ترفض شكلا لانعدام المصلحة، وهذه الأخيرة –المصلحة– هي الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى من الحكم له بطلباته الواردة في عريضة الدعوى، وتعتبر المصلحة شرطا أيضا لقبول أي طلب أو دفع أمام القضاء.(1)

إن مفهوم المصلحة يختلف في مجال الدعوى الإدارية عن مفهومها في مجال الدعوى المدنية، بل يختلف مفهوم المصلحة في مجال الدعوى الإدارية حسب نوع هاته الأخيرة أي حسب موضوعها .

إن المصلحة في مجال الدعوى الإدارية لها مفهوم واسع جدا.(2)

ومن خلال هذا الوضع فقد تتحقق المصلحة في مجال الدعوى الإدارية حتى لو كان هناك مساس بحالة نظامية، ولو كان هذا المساس محتملا فقط.

وقد يضيق مفهوم المصلحة حتى ينحصر مفهومها في معاني الحق الشخصي.(3)

ولهذه المصلحة شروط يجب توفرها نلخصها فيما يلي :

(أ) – ضرورة أن تكون المصلحة مشروعة.

إن رفع الدعوى الإدارية يجب أن يكون الهدف منه مشروعا ومعقولا فلا يمكن تأسيس عريضة الدعوى على مصلحة غير مشروعة أو مخالفة للنظام والآداب العامة .

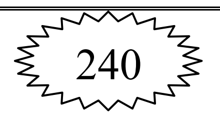
(ب)– ضرورة أن تكون المصلحة شخصية أو جماعية ومباشرة.

---

1 – شاص جازية، المرجع السابق، ص 195.

2 – د احمد محيو، المرجع السابق، ص156.

3 – د احمد محيو، نفس المرجع، ص157.



إن رفع الدعوى الإدارية يجب أن يكون مؤسسا على مصلحة شخصية، فلا نتصور أن تقبل دعوى من طرف فرد ليست له مصلحة شخصية، في طلب إلغاء قرار إداري مس بحقوق متعلقة به أولا تكون له مصلحة في طلب تعويض عن ضرر أصابه من تصرف الإدارة .

كما يمكن أن تكون المصلحة جماعية، كحالة النقابات التي يمكن لها رفع دعوى قضائية ضد قرار إداري من أجل الدفاع عنى حقوق مشتركة لأعضائها[1].

كما يجب أن تكون تلك المصلحة الشخصية أو الجماعية حسب الظروف مباشرة، أي يجب أن يؤثر القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء تأثيرا مباشرا في حالة قانونية لرافع الدعوى .

كما أن الحالة المباشرة للمصلحة في مجال دعاوى التعويض تتحقق عندما يصيب الضرر المركز القانوني الذاتي أو الحق الشخصي المكتسب بصفة مباشرة.[2]

(ج) –المصلحة تكون مادية أو معنوية (أدبية).

إن المصلحة المتواخاة من رفع الدعوى الإدارية لا يشترط فيها أن تكون مادية فقط ، أي أن الفائدة المرجوة من رفع الدعوى الإدارية قد تكون مادية، كما أنه لا يوجد مانع من أن تكون تلك المصلحة ذات طابع معنوي أو أدبي، أي لا تقوم بالمال.[3]

(د) –المصلحة القائمة أو الحالة و المصلحة المحتملة:

إن المصلحة نوعان من حيث إمكانية تحققها من خلال رفع الدعوى الإدارية فالمصلحة تكون محققة كلما كان من المؤكد مقدما أن المدعى لا محالة سيحقق بعد إلغاء القرار الإداري المصلحة التي كان يرجوها من خلال رفع الدعوى و هذا بعد الحكم له بطلباته على وجه العموم.

و تكون المصلحة محتملة إذا لم يكن المدعى سيحقق نفعا عاجلا من خلال رفعه الدعوى والقضاء له بطلباته.

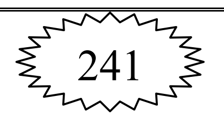
إن في مجال الدعاوى العادية وكشرط أساسي لقبول الدعوى يجب أن تكون المصلحة التي يهدف لتحقيقها رافع الدعوى، مصلحة قائمة وحالة وقت رفع هذه الدعوى ولا يكفي أن تكون المصلحة

---

[1] – د احمد محيو، نفس المرجع، ص158.

[2] – شاص جازية، المرجع السابق، ص196.

[3] – د احمد محيو، المرجع السابق، ص159.



محتملة، أما في مجال الدعوى الإدارية فيختلف الوضع، ففي مجال دعوى التعويض فالأمر السائد في مجال الدعاوى العادية هو الذي يسرى على هذا النوع من الدعاوى الإدارية، أي يجب أن تكون المصلحة في مجال دعاوى التعويض مصلحة قائمة وحالة، بعبارة أخرى يجب أن يكون رافع الدعوى الإدارية الهادفة للتعويض قد وقع عليه الضرر فعلا، أما في مجال دعوى الإلغاء و على اعتبار أن رفعها مقيد بوقت قصير -كما رأينا سابقا- فلو مثلا انتظر المعني بالقرار إلى حين أن تصبح مصلحته من إلغاء القرار محققة و حالة، لأدى ذلك إلى انقضاء ميعاد الطعن القضائي قبل تحقق هذه المصلحة، وبالتالي لا يمكن له حماية حقوقه وعلى هذا الأساس فإن القضاء الإداري يكتفي في هذا النوع من الدعاوى بأن تكون المصلحة محتملة.[1]

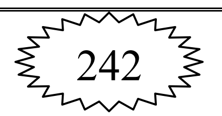
ثانياً: شرط الصفة في التقاضي.

الصفة هي القدرة قانونا على مثول الشخص أمام القضاء في الدعوى، سواء باعتباره مدعى أو مدعى عليه .

كما تتوفر هذه الصفة في الوكيل والممثل القانوني للإدارات والأشخاص المعنوية على اعتبار أنه هو المخول قانونيا للتعبير عن الإدارة أو الشخص المعنوي سواء أكان مدعى أو مدعى عليه.[2]

[1] - شاص جازية، المرجع السابق، ص197.

[2] - شاص جازية، مرجع سابق، ص197.



المطلــب الثانــي

مرحلـة إيداع عريضة الدعوى الإداريـة وتبليغها للخصوم

بعـد اسـتفاء عريضــة الـدعوى الإداريــة للشـروط المسـابقة، تـأتي مرحلـة إيـداعها لـدى أمانـة ضـبط المحكمة الإدارية حسب نص المادة821 ق.إ.م.إ، مع تسليم المدعى (مودع العريضة) وصلا يثبت ذلك (المادة823 ق.إ.م.إ)، و بعد ذلك يتم تبليغ العريضة للخصوم حسب نص المادة 838 من نفس القانون[1].

و سندرس تلك المراحل من خلال المحاور التالية:

الفرع الأول: مرحلة تقديم وإيداع عريضة افتتاح الدعوى الإداريـة.

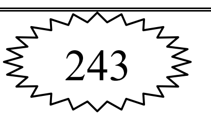
إن الخصـومة الإداريـة لا تتعقد إلا بعـد إيـداع عريضــة افتتـاح الـدعوى و بالشـروط الشـكلية والقانونيـة التـي تمـت دراسـتها فـي المحـاور السـابقة، ويكـون إيداع عريضـة افتتـاح الدعوى لـدى أمانـة ضبط المحكمـة الإداريـة مقابـل دفـع رسم قضـائي مـا لـم ينص القانون علـى خـلاف ذلـك ولقـد جـاءت المادة 821 من القانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد تقضي بذلك عندما نصت علـى " تـودع العريضة بأمانة ضبط المحكمة الإدارية مقابل دفع الرسم القضـائي، ما لم ينص القانون على خـلاف ذلك ".

بعد إيداع عريضة افتتاح الدعوى يتم تسجيلها بسجل خاص يمسك بأمانة ضبط المحكمة الإدارية حيث يتسلم المدعى .مودع العريضـة .من أمين الضبط و صـلا يثبت هذا الإيداع ثم يتم التأشير على إيداع مختلف المذكرات والمستندات بعد الجرد المفصل لهاته الأخيرة حسب نص المواد 820 ، 823 من نفس القانون.

بعد ذلك يتم قيد العرائض وترقيمها في السجل الممسوك بأمانة ضبط المحكمة حسب ترتيب ورودها، كما يتم تقيد التاريخ ورقم التسجيل على العرائض و كذا على المستندات المرفقة بها كذلك، المادة 824 ق.إ.م.إ.

---

[1] – نصت على تلك الإجراءات المادة 115،116ق.ا.م.



بعد إيداع عريضة الدعوى الإدارية وتسجيلها، ترسل العريضة إلى رئيس المحكمة الذي يعين التشكلة التي يؤول إليها الفصل في الدعوى، ويعين رئيس تشكلة الحكم القاضي المقرر للتحقيق[1].

الفرع الثاني: مرحلة تبليغ عريضة الدعوى الإدارية للخصوم.

إن إجراءات التقاضي في مجال المنازعات الإدارية تخرج من يد الأطراف بمجرد إيداع المدعي عريضة افتتاح الدعوى وتسجيلها لدى أمانة ضبط المحكمة الإدارية وفق ما تمت دراسته سابقا، لذلك فالدعوى الإدارية تعتبر مقامة بمجرد قيام المدعي بإجراء الإيداع، أما ما يلي ذلك من إجراءا ت، كتبليغ الدعوى مع الملف للمدعي عليه فهي إجراءات ترجع إلى اختصاص الجهة القضائية المقامة أمامها الدعوى، وبذلك فهذه الإجراءات اللاحقة لإيداع العريضة لا تعتبر شرطا لصحة الدعوى الإدارية، كما هو الحال في القضاء العادي[2].

إذن بعد إيداع العريضة يتم تبليغها عن طريق محضر قضائي، كما يتم تبليغ المذكرات مع الوثائق المرفقة بالملف للخصوم عن طريق أمانة ضبط المحكمة الإدارية، وهذا تحت إشراف القاضي المقرر حسب نص المادة 838 ق.أ.م.ا[3].

إن مهمة تبليغ عريضة إفتتاح الدعوى الإدارية تتم عن طريق المحضر القضائي بناءاً على طلب المدعي حسب المادة 406 ق.إ.م.إ، أما المذكرات ومذكرات الرد مع الوثائق المرفقة بالملف تبلغ للخصوم عن طريق الجهة القضائية وبالضبط أمانة ضبط المحكمة وتحت إشراف القاضي المقرر وعلى هذا الأساس فإن الخطأ في التبليغ لا يبطل الإجراء على اعتبار أن الأطراف لا يتحملون هذا الخطأ في التبليغ.[4].

ويتم تبليغ العريضة – بالنسبة للأشخاص الطبيعيين– للشخص المراد تبليغه بالخصومة أو إلى أي شخص يقيم بموطنه كأحد أقاربه، وإذا لم يكن له موطن معلوم يتم تبليغه في أخر موطن له، أما

[1] – نصت على هذه الإجراءات المادة 169مكرر 3 ق.ا.م.

[2] – د طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار النهضة العربية،1984 ص293.

[3] – نصت المادة 170 ق.ا.م على هذا الإجراء.

[4] – د حسن بسيوني، المرجع السابق،ص230.



بالنسبة للشخص المعنوي فيتم التبليغ في مقره المعلوم وذلك عن طريق تبليغ ممثله القانوني، حسب نص المادة 828 ق.أ.م.أ.

ونشير إلى أن كل تبليغ للإدارة ينبغي أن يؤشر عليه من قبل الموظف الموكل إليه لاستلام هذا التبليغ.

في حالة استحالة تبليغ التكليف بالحضور وفق هذا الأسلوب يتم ذلك بواسطة رسالة موصى عليها مع علم الوصول[1].

وفي الأخير نشير إلى أن الإخطار بتاريخ أول جلسة يقع على عاتق المدعي ويجب إحترام أجل عشرون (20) يوم على الأقل بين تاريخ تسليم التكليف بالحضور والتاريخ المحدد لأول جلسة مالم ينص القانون على خلاف ذلك، ويمدد هذا الأجل إلى ثلاثة (3) أشهر إذا كان الشخص المكلف بالحضور مقيماً في الخارج طبقاً للمادة 16 ق.إ.م.إ، في حين أن الإخطار بتاريخ الجلسة التي ينادى فيها على القضية منوط بأمانة ضبط المحكمة الإدارية والذي ينبغي أن يكون في أجل عشرة (10) أيام الأقل قبل تاريخ الجلسة وفي حالة الاستعجال يجوز تقليص هذا الأجل إلى يومين بأمر من رئيس تشكلة الحكم، حسب المادة 876 ق.إ.م.إ[2].

المطلب الثالث:

مرحلة إعداد ملف قضية الدعوى الإدارية[3].

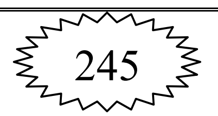
إن القاضي الإداري هو المكلف بتسيير إجراءات الدعوى الإدارية بمجرد تسجيلها من قبل الأطراف كما تمت الإشارة له سابقا، فالقاضي المقرر هو المخول قانونيا بإعداد ملف الدعوى كتحديد الآجل الممنوح للخصوم من أجل تقديم المذكرات، تقديم أوجه الدفاع والردود، كما يجوز له في هذا الإطار أن يطلب أي مستند أو وثيقة تفيد في فض النزاع، فبعد تسجيل العريضة لدى أمانة ضبط المحكمة الإدارية، يعين رئيس المحكمة الإدارية التشكلة التي يؤول إليها الفصل في الدعوى بحسب نص المادة 1/844 ق.إ. م.إ.

---

1 – شاص جازية، المرجع السابق،ص199.

2 – نصت المادة 26 ق.ا.م، على هذا الإجراء "تحدد مهلة عشرة أيام على الأقل من تاريخ تسليم التكليف بالحضور إلى اليوم المعين للحضور".

3 – نصت المادة 169مكرر3 ق.ا.م على هذا الإجراء.



بعد ذلك يتم تعين القاضي المقرر من طرف تشكلة الحكم الذي يكلف بمهمة إعداد الملف م2/844 ق.إ.م.إ.

ويمر إعداد ملف القضية في الدعاوى الإدارية بالمراحل التالية:

الفرع الأول: إجراء الصلح بين الإجبار والإختيار.

قبل مباشرة التحقيق في النزاع يجوز للمحكمة الإدارية إجراء محاولة الصلح بين أطراف الخصومة، ولقد جاء هذا الإجراء بموجب القانون 90-23 المعدل و المتمم لقانون الإجراءات المدنية وذلك في المادة 196 مكرر 03 منه[1].

ولقد كان هذا الإجراء إلزامياً بموجب نصوص قانون الإجراءات المدنية، إلا أن القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية نص على هذا الإجراء على سبيل الجواز في مجال القضاء الكامل وذلك بموجب المادة 969 بنصها على "يجوز للجهات القضائية الإدارية إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل"

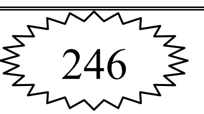
ويتم إجراء الصلح سواءاً بطلب من الخصوم أنفسهم أو بمبادرة من رئيس تشكلة الحكم بعد موافقة الخصوم نص المادة 971 ق.إ.م.إ، فإذا تم الصلح بين الخصوم يقوم رئيس تشكلة الحكم بتحرير محضر يوضح فيه ما تم الاتفاق عليه ويأمر من خلال ذلك بتسوية النزاع ويتم غلق ملف القضية مع العلم أن هذا الأمر -الصادر عن رئيس تشكلة الحكم والمتعلق بالصلح- لا يقبل أي طعن حسب نص المادة 972 ق.إ.م.إ.

ونشير إلى أن إجراء الصلح يمكن القيام به في أية مرحلة كانت عليها الخصومة حسب نص المادة 970 ق.إ.م . إ.

أما في حالة فشل محاولة الصلح بين الخصوم يقوم رئيس تشكلة الحكم بتحرير محضرا بذلك وبالتالي تتم مواصلة الإجراءات القضائية الأخرى كالتحقيق مثلا حسب نص المادة 972 /1 ق.إ.م.إ.

---

[1] - نشير إلى أن القانون رقم 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية أجاز لكل الجهات الإدارية بما فيها مجلس الدولة إمكانية إجراء محاولة الصلح المادة 969منه، وهذا عكس قانون الإجراءات المدنية الذي اقتصر إجراء الصلح على الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية دون الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، المادة 281منه.



ولقد فعل المشرع عين الصواب عندما فرق – في ظل القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية – في ما يخص إجراء الصلح بين دعاوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل حيث اقتصر إجراء الصلح على دعاوى القضاء الكامل دون قضاء الإلغاء، هذا ما يفهم من نص المادة 969 المذكورة أعلاه وذلك على اعتبار أن دعوى الإلغاء متعلقة بمخاصمة قرار إداري غير مشروع تهدف إلى إلغاءه فلا يعقل أن يتم الاتفاق من خلال الصلح بين الخصوم على الاستمرار وإبقاء قرار إداري رغم عدم مشروعيته، بينما في القضاء الكامل الأمر يتعلق بحق شخصي يمكن لصاحبه التنازل عنه، فالأمر مختلف بين الحالتين، لذلك فإن هذا التمييز الذي جاء به القانون الجديد كان أكثر من ضروري على عكس قانون الإجراءات المدنية الذي لم يأتي بهذا التميز بين دعوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل في مجال الصلح ولكن جاء نص المادة 169مكرر 3 منه عاما.

في الأخير نشير إلى أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يشر إلى المدة التي يمكن أن تستغرقها محاولة الصلح على عكس قانون الإجراءات المدنية الذي حددها بثلاثة أشهر المادة 169 مكرر 3.

الفرع الثانـي:إجراء التحقيق.

تأتي مرحلة التحقيق سواءا مباشرة بعد إيداع عريضة افتتاح الدعوى وإعلانها للأطراف أو بعد فشل إجراء الصلح، هذا وإن تبين لرئيس المحكمة الإدارية من العريضة أن حل القضية مؤكد يجوز له أن يقرر بالا وجه للتحقيق ويرسل الملف إلى محافظ الدولة لتقديم التماساته وبعد ذلك يأمر الرئيس بإحالة الملف أمام تشكلة الحكم بعد تقديم التماسات محافظ الدولة[1].

أما إذا كان التحقيق إجراء لابد منه فانه وبعد تعيين تشكلة الحكم من طرف رئيس المحكمة، يعين رئيس هاته الأخيرة العضو المقرر الذي يتكفل بالدعوى من مرحلة إعلانها للخصوم إلى مرحلة إعداد وتهيئة ملف القضية للفصل فيها وذلك بناءا على الدور المحدد له بموجب نصوص قانون الإجراءات المدنية و الإدارية خاصة المادة 844 منه.

[1] – في ظل نظام الغرف على مستوى المجالس القضائية، كانت النيابة العامة هي التي تحل محل محافظ الدولة، المادة 5/170 ق.ا.م.



إذن بعد إيداع عريضة افتتاح الدعوى وتعيين القاضي المقرر -وفق ما تمت دراسته سابقا- يقوم هذا الأخير و حسب ظروف كل قضية بتحديد الأجل الممنوح للخصوم من اجل تقديم المذكرات الإضافية والملاحظات وأوجه الدفاع والردود وفي هذا الإطار يجوز له أن يطلب من الخصوم كل مستند أو أية وثيقة تفيد في فض النزاع حسب نص المادة 844 المذكورة أعلاه.

إذن بعد انقضاء الأجل الممنوح للخصوم لتقديم ردودهم، تقوم أمانة ضبط المحكمة بإحالة مستندات الملف الى القاضي المقرر وعندها تبدأ مرحلة إعداد ملف القضية و التحقيق فيها ومن ثم تهيئتها للمرافعة، وعلى هذا الأساس يمكن استغلال جميع وسائل التحقيق المتمثلة في مايلي:

1) الاعتماد على الخبرة:

باعتبار الخبرة وسيلة من وسائل الاطلاع الدقيق على خبايا موضوع ما، إذ أن الهدف منها توضيح واقعة مادية تقنية أو علمية محضة من اجل إنارة القاضي فهي وسيلة مهمة للتحقيق خاصة في المواضيع التقنية التي تتطلب درجة عالية من التخصص، فالقاضي يمكن له اللجوء الى الاستعانة بالخبرة من خلال تعيين خبير في موضوع ما سواءا من تلقاء نفسه أو بطلب احد الخصوم، هذا ما نصت عليه المادة 126 ق،إ،م،إ.

و الخبرة لا تتعلق بالأمور القانونية وإنما بما هو تقني في الموضوع المراد تعيين الخبير بشأنه.

ولقد حددت المواد 125-145 عن ق.ا.م.ا - والتي أحالت عليها المادة 858 من نفس القانون- تحدد كيفية تعيين الخبير، مهامه و حجية الأعمال التي يقوم بها، أي كل ما يتعلق بالخبرة[1].

ونشير إلى أن القاضي يمكن له أن يؤسس حكمه على نتائج الخبرة ولكن هو غير ملزم برأي الخبير الذي قام بتعينه، وفي حالة استبعاد نتائج الخبرة عليه أن يسبب ذلك (المادة 144 ق،إ،م،إ).

[1] - كانت المواد47 الى55 و55مكرر من قانون الإجراءات المدنية تحدد ذلك.



2) سماع الشهود[1]:

نصت المادة 859 ق،إ،م،إ على إمكانية سماع الشهود من طرف المحكمة من اجل التحقيق في النزاع المعروض أمامها وذلك من خلال احالتها على المواد 150- 163 المتعلقة بسماع الشهود ضمن نفس القانون، فمتى كان سماع احد الأشخاص على سبيل الاستشهاد وكانت تلك الشهادة تفيد في الوصول الى فض النزاع أو المساعدة على ذلك، جاز سماع هذا الشخص من قبل القاضي حسب نص المادة 150 ق،إ،م،إ.

ويتم سماع الشهود بموجب تكليف بالحضور، ويعين من قبل الخصم الراغب في ذلك وعلى نفقته (م 151 ق،إ،م،إ).

ومن خلال ذلك فانه يمكن للقاضي من تلقاء نفسه أو بطلب من احد الخصوم أن يوجه للشاهد الأسئلة التي يراها مفيدة للقضية (م 158 ق ،إ،م،إ).

3) الانتقال إلى الأماكن والمعاينة[2]:

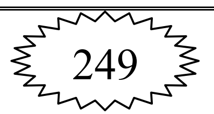
لقد أحالت المادة 861 ق.ا.م.ا، على المواد 146 – 149 من نفس القانون و المتعلقة بهذه الإجراءات، فإذا تبين للقاضي المقرر أن انتقاله إلى الجهات المختلفة من اجل القيام بمعاينة، تقديرات أو إعادة تمثيل الوقائع ضروري ومفيد للوصول إلى حل النزاع المعروض أمامه جاز له ذلك سواءا من تلقاء نفسه أو بناءا على طلب احد الخصوم م 146 ق،إ،م،إ.

وينم تحديد مكان، يوم وساعة الانتقال خلال الجلسة، مع العلم أنه تتم دعوة الخصوم لحضور العمليات والانتقال وفي حالة تغييب هؤلائي يتم استدعائهم بموجب رسالة مضمنة مع الإشعار بالاستلام من طرف أمين ضبط المحكمة حسب نص المادة 85 ق.إ.م.إ .

كما يمكن للقاضي أن يختار أي شخص من التقنيين لمساعدته إذا رأى أن موضوع الانتقال يتطلب هذه المعارف التقنية، ويأمر بذلك في نفس الحكم المادة 147 ق.إ.م.إ .

[1] – كانت المواد 61 إلى 74 من قانون الإجراءات المدنية تحدد ذلك.

[2] – كانت المواد من 56 إلى 59 من قانون الإجراءات المدنية تنص على هذا الإجراء.



كما يمكن للقاضي أثناء تنقله سماع أي شخص يرى ضرورة لسماعه وذلك سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب أحد الخصوم، ويجوز أثناء الانتقال سماع الخصوم حسب نص المادة 148 ق.إ.م.إ.
عند انتهاء المعاينة يحرر أمين الضبط محضراً عن الانتقال إلى الأماكن برفقة كل من القاضي وأمين الضبط ويودع ضمن الأصول بأمانة الضبط ويجوز للخصوم الحصول على نسخة منه، حسب نص المادة 149 ق.إ.م.إ .

4)- مضاهاة الخطوط[1]:

حسب نص المادة 862 ق.إ.م.إ والتي تحيل على المواد 164 – 193 من نفس القانون يمكن للقاضي أن يستعين في التحقيق بإجراء عملية مضاهاة الخطوط وذلك لإثبات أو نفي صحة الخط أو التوقيع على المحرر وإذا رأى القاضي أن هذا الإجراء يعد وسيلة غير منتجة في الفصل في النزاع يجوز له أن يصرف النظر عليها .

وفي حالة العكس يؤشر القاضي على الوثيقة محل النزاع ويأمر بإيداع أصلها بأمانة الضبط، كما يأمر بإجراء مضاهاة الخطوط اعتمادا على المستندات أو شهادة الشهود، و بواسطة خبير .

5)- استدعاء ذوي الشأن:

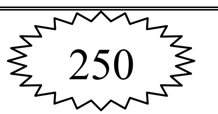
في سبيل إكمال التحقيق، إذا رأى القاضي أن استدعاء ذوي الشأن من أجل الاستفسار في وقائع الدعوى مفيد للقضية جاز له استدعاءهم من أجل ذلك، لكن ونظرا لأن الدعاوى الإدارية تتم بالكتابة وليس شفاهة، فإن القاضي قل من يلجأ لهذا الإجراء[2].

في الأخير نشير إلى أنه يجوز لرئيس تشكله الحكم أن يعين أحد أعضاء هاته الأخيرة للقيام بأي إجراء من إجراءات التحقيق الغير مذكورة أعلاه في المواد 858- 861 ق.إ.م. إ، وهذا حسب نص المادة 863 من نفس القانون .

كما أنه يجوز لتشكله الحكم أن تأمر بإجراء تسجيل صوتي أو سمعي بصري لكل عمليات التحقيق أو جزء منها، حسب نص المادة 864 ق.إ.م.إ.

[1] – كانت المواد من 76 إلى 80 من قانون الإجراءات المدنية تنص على ذلك.

[2] – د حسن السيد بسيوني، المرجع السابق، ص245.



ينتهي التحقيق عندما تكون القضية مهيأة للفصل، وبذلك يحدد رئيس تشكله الحكم تاريخ انتهاء التحقيق وذلك بموجب أمر غير قابل لأي طعن، حيث يبلغ هذا الأمر بموجب رسالة مضمنة مع إشعار بالاستلام، أو أي وسيلة أخرى وذلك في أجل لا يقل عن 15 يوم من تاريخ الاختتام، حسب نص المادة 852 ق.إ.م. إ.

مع العلم أنه إذا لم يصدر رئيس التشكلة هذا الأمر، يعتبر التحقيق منتهيا ثلاثة أيام قبل تاريخ الجلسة المحدد، حسب نص المادة 853 ق.إ. م.إ.

كما نشير أنه يجوز لرئيس تشكلة الحكم –إذا رأى ضرورة لذلك– أن يقرر إعادة السير في التحقيق بموجب أمر غير مسبب وغير قابل لأي طعن، يسلم هذا الأمر بنفس شروط تبليغ أمر اختتام التحقيق حسب نص المادة 855 ق.إ.م.إ .

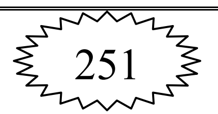
الفرع الثالث: إعداد التقرير الخاص بالدعوى.

بإصدار رئيس تشكيلة الحكم على مستوى المحكمة الإدارية الموكلة لها القضية، أمر اختتام التحقيق وبالتالي قفل مواعيد تقديم المذكرات والردود، يقوم القاضي المقرر بدراسة القضية من أجل إعداد تقرير المكتوب حول القضية، حيث يشمل هذا التقرير جميع الوقائع وكذا المسائل القانونية التي يثيرها النزاع، فهذا التقرير يعمل من خلاله القاضي المقرر تزويد أعضاء تشكيلة الحكم بكافة العناصر التي تمكنهم من النظر في القضية و من ثم إمكانية الفصل فيها، حيث أن التقرير المكتوب للقاضي المقرر هدفه إطلاع تشكيلة الحكم على كافة خبايا النزاع .

فالتقرير المكتوب تسرد فيه الوقائع والطلبات التي تقدم بها المدعى وكذا الأسس و الأسانيد القانونية، التي يدعم بها طلباته، كما يحدد فيه رد المدعى عليه و أسانيده القانونية، بعد ذلك يحدد فيه القاضي المقرر رأيه القانوني في الدعوى وأسبابه[1].

فبناءا على ذلك قد يكون هذا الرأي القانوني متعلقا بمسائل كالاختصاص القضائي أو متعلقا بالشروط الشكلية المتعلقة بالدعوى الإدارية كعدم احترام المواعيد، وعليه فقد يتوقف هذا الرأي عند

[1] - د أحمد محيو، المرجع السابق،ص 83.



هذا الحد، كما أنه قد يناقش موضوع النزاع ويبدي فيه رأيه سواء بطلب رفض أو قبول الدعوى مع تأسيس هذا الرأي قانونيا أو واقعيا حسب اقتناعه[1].

بعد الانتهاء من إعداد التقرير المكتوب وفق الشكل السابق يجب على القاضي المقرر أن يحيل ملف القضية مرفقا بالتقرير والوثائق الملحقة إلى محافظ الدولة الذي يعد تقريره المكتوب في أجل شهر واحد من تاريخ استلامه الملف و لقد أكدت على ذلك المادة 897 ق.إ.م.إ.[2]

و على محافظ الدولة بعد انتهاء المدة المذكورة أعلاه أن يعيد الملف والوثائق المرفقة إلى القاضي المقرر .

عند هذا الحد تكون القضية جاهزة للفصل فيها وبذلك تبدأ مرحلة جديدة من مراحل الدعوى الإدارية أمام المحكمة الإدارية وهي مرحلة المحاكمة.

---

[1] - شاص جازية، المرجع السابق، ص204.

[2] - نصت المادة 10/170، 9، 8 ق.م.ا، على هذه الإجراءات.

المبحـث الثالـث

مرحلـة المحاكمـة وإصدار الأحكام وطرق الطعن فيـها

بعد اختتام مرحلة التحقيق وإعداد القاضي المقرر تقريره المكتوب و كذا تحويل الملف لمحافظ الدولة لإعداد تقريره المكتوب و تقديم التماساته، تكون القضية جاهزة للفصل فيها.

و لقد حدد المشرع للخصم الذي لم يقتنع بهذا الحكم طرق الطعن وذلك بهدف إعادة النظر فيه حيث وردت تلك الطرق على سبيل الحصر.

وعلى هذا الأساس سنحاول دراسة إجراءات المحاكمة في مجال الدعاوى الإدارية، وبعد ذلك نتطرق إلى وسائل و طرق الطعن في الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية.

المطلب الأول

إجراءات المحاكمة

يمكن حصر إجراءات المحاكمة في المراحل التالية:

الفرع الأول / الجدولة

بعد تحديد تاريخ الجلسة من قبل رئيس تشكيلة الحكم و تبليغه لمحافظ الدولة، يبلغ جميع الخصوم بهذا التاريخ[1].

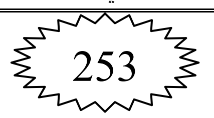
ويتم هذا الإخطار من طرف أمانة الضبط وذلك خلال عشرة أيام قبل تاريخ الجلسة وفي حالة الاستعجال يمكن تقليص هذا الأجل إلى يومين بأمر من رئيس تشكيلة الحكم[2].

كما نشير إلى انه يمكن لتشكيلة الحكم أو لرئيس المحكمة الإدارية أن يقرر في أي وقت وفي حالة الضرورة جدولة أية قضية للجلسة للفصل فيها بإحدى تشكيلاتها حسب نص المادة 875 ق.إ.م.إ.

---

[1] – أنظر المواد 874،876 ق.ا.م..ا.

[2] – كانت المادة 10/170 ق.ا.م،، التي تنص على هذه الإجراءات، حيث كانت مدة الإخطار ثمانية أيام قبل تاريخ الجلسة بدل عشرة أيام في الحالات العادية ويمكن تقليص هذه المدة إلى أربعة أيام بدل يومين في حالات الاستعجال.



الفـرع الثانــي/ سير جلسات المحاكمة وصدور الأحكام.

بعد أن تتم جدولة القضية من خلال تحديد تاريخ الجلسة، يعرض الملف على تشكلة الحكم في هذا التاريخ للفصل فيه، وسنعالج هذه النقطة وفق المراحل التالية:

1. ضبط الجلسة : إن ضمان السير الحسن لجلسات الحكم من مهام رئيس تلك الجلسة، وهو رئيس تشكيلة الحكم على مستوى المحكمة الإدارية، حيث جاءت المادة 262 من القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية تنص على " أن ضبط الجلسة منوط برئيسها، لضمان الهدوء والرصانة والوقار الواجب لهيئة المحكمة ".

2 . سير الجلسة : جاءت المواد 884 . 887 ق.إ.م.إ تنص على المراحل التي تمر بها الجلسة على مستوى المحاكم الإدارية، حيث يبدأ القاضي المقرر بتلاوة التقرير الذي أعده حول القضية، والذي – كما رأينا سابقا– يتضمن جميع الوقائع وكذا طلبات ودفوع الأطراف والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع وكذا رأيه القانوني في النزاع .

بعد أن ينهي القاضي المقرر تلاوة تقريره يمكن للخصوم تقديم الملاحظات الشفوية تدعيما لطلباتهم التي قدموها كتابة، حسب نص المادة 886 ق.إ.م.إ.

نشير إلى أن القاعدة تقضي بأن المدعى يتناول الكلمة أثناء الجلسة بعد أن يقدم المدعى عليه ملاحظاته الشفوية، نص المادة 887 ق.إ.م.إ.

كما يمكن لرئيس تشكيلة الحكم الاستماع إلى أعوان الإدارة المعنية أو دعوتهم لتقديم توضيحات حسب نص المادة 884 /2 ق.إ.م.إ، ويمكن له استثناءا أن يطلب توضيحات من أي شخص حاضر يرغب أحد الخصوم سماعه، حسب نص المادة 3/884 ق.إ.م.إ

بعد تلك الإجراءات يقدم محافظ الدولة طلباته، بعد أن يعرض تقريره المكتوب والذي يجب أن يتضمن عرضا عن الوقائع والقانون وكذا الأوجه المثارة بالإضافة إلى رأيه حول كل مسألة تم طرحها

في القضية، كما عليه تقديم الحلول التي يقترحها للفصل في النزاع بالإضافة أن له الحق في تقديم ملاحظات شفوية حول كل نقطة وذلك قبل غلق باب المرافعة[1].

بعد إتمام الإجراءات المذكورة أعلاه أي بعد تلاوة القاضي المقرر تقريره وسماع الخصوم وتقديم مذكراتهم وطلباتهم ودفوعهم وكذا ملاحظاتهم الشفوية وبعد تقديم محافظ الدولة تقريره المكتوب وكذا طلباته و ملاحظاته، تصبح القضية جاهزة للفصل فيها، في هذه الأثناء يعلن القاضي عن إقفال باب المرافعة وبعد ذلك لا يمكن للخصوم تقديم طلبات أو الإدلاء بملاحظات، حسب نص المادة 267 ق.إ.م.إ.

إلا أنه يجوز للمحكمة وبعد إقفال باب المرافعات أن تعيد القضية للجدولة إذا رأت ضرورة لذلك أو بناءا على طلب أحد الخصوم أو بسبب تغيير تشكيلة الحكم وبذلك تفتح المرافعات بناءا على أمر شفوي من رئيس التشكلة المعنية.

إذن بعد قفل باب المرافعات تأتي المرحلة الموالية وهي مرحلة المداولات التي يجب أن تكون سرية وتكون باطلة إذا لم يحضر كل قضاة تشكلة الحكم وهذا دون حضور محافظ الدولة والخصوم أو محاميهم وكذا أمين الضبط، حسب نص المادة 269 ق.إ.م.إ.

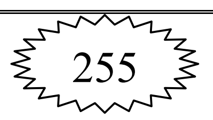
3ـ صدور الحكم/ بعد المداولات السرية تأتي مرحلة إصدار الحكم النهائي في القضية، الذي يمثل عنوان الحقيقة في النزاع والذي يصدر بأغلبية الأصوات.

ونشير إلى أنه لا يجوز تمديد المداولة إلا عند الضرورة الملحة ومهما كان الأمر لا يمكن أن تتجاوز المداولة جلستين متتاليتين، حسب نص المادة 03/271 ق.إ.م.إ.

إذن يتم النطق بالحكم في نفس الجلسة التي تتم فيها المداولات أو في تاريخ لاحق ويجب عندها أن يبلغ الخصوم بهذا التاريخ خلال الجلسة.

ويوقع على أصل الحكم الرئيس وأمين الضبط و كذا القاضي المقرر، ويتم حفظ أصل الحكم في أرشيف الجهة القضائية مع ملف القضية، حسب نص المادة 278 ق.إ.م.إ.

[1] – هذه الإجراءات المتعلقة بمحافظ الدولة لم تكن موجودة بالشكل الحالي في نظام الغرف الإدارية، حيث كانت النيابة العامة تكتفي بتقديم طلبات فقط.



كما نشير إلى أنه إذا تعذر التوقيع على أصل الحكم من طرف القاضي الذي أصدره أو أمين الضبط يعين رئيس الجهة القضائية المعنية بموجب أمر قاضيا أخر أو أمين ضبط أخر للقيام مقامه، حسب نص المادة 279 ق.إ.م.إ.

ويجب أن يتم النطق بالحكم علنيا على أن يقتصر النطق بالحكم على تلاوة منطوقة في الجلسة من طرف الرئيس وبحضور قضاة التشكيلة الذين شاركوا في المداولات ويعتبر تاريخ الحكم هو تاريخ النطق به، حسب نص المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[1].

4. مشتمالات الحكم (مضمونه).

يجب أن يتضمن الحكم القضائي الذي يصدر من قبل المحكمة الإدارية في نزاع ما وتحت طائلة البطلان، مجموعة من البيانات حددتها المواد 275،276،277،889،890 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد[2].

فبالرجوع لنص المادة 276 نجدها تشترط أن يتضمن الحكم تحديد الجهة القضائية التي أصدرت هذا الحكم بالإضافة إلى أسماء، ألقاب وصفات القضاة الذين تداولوا في القضية إضافة إلى ذلك يجب ذكر اسم ولقب محافظ الدولة، كما ينبغي ذكر وبإيجاز طلبات هذا الأخير وملاحظاته والرد عليها، حسب نص المادة 900 ق.إ.م.إ، كما يجب ذكر اسم و لقب أمين الضبط الذي حضر مع تشكيلة الحكم.

بالإضافة إلى ضرورة ذكر أسماء وألقاب الخصوم وموطن كل منهم وإذا كان أحد الخصوم شخص معنوي فيجب ذكر تسميته ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الإتفاقي.

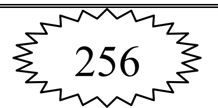
كما يجب ذكر أسماء و ألقاب المحامين و كذا ذكر اسم ولقب كل شخص قام بتمثيل أو مساعدة الخصوم .

كما أنه يجب الإشارة في أصل الحكم إلى ما يفيد أن النطق بالحكم تم في جلسة علنية أو غير علنية مع عدم إغفال ذكر تاريخ النطق بالحكم .

---

[1] - كانت المادة 170 مكرر تنص على بعض هذه الأحكام.

[2] – جاءت هذه المواد لتؤكد على نصوص المادة 171 ق.إ.م.



إضافة إلى أنه يجب أن يتضمن أصل الحكم و تحت طائلة البطلان عبارة " الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

باسم الشعب الجزائري " حسب نص المادة 275 ق.إ.م.إ.

كما ينبغي الإشارة إلى الوثائق والنصوص المطبقة، مع التنويه إلى أنه تم الاستماع إلى القاضي المقرر وإلى محافظ الدولة وعند الضرورة للخصوم أو ممثليهم، وكذا ذكر أي شخص تم سماعه بأمر من رئيس التشكيلة، حسب نص المادة 889 ق.إ.م.إ، على أن يسبق منطوق الحكم بكلمة " يقرر " حسب نص المادة 890 ق.إ.م.إ.

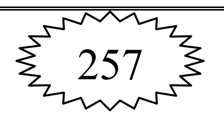
و بالرجوع لنص المادة 277 من نفس القانون نجدها تقضي بضرورة توفر مجموعة من الشروط التي ينبغي أن يتضمنها الحكم الصادر عن المحاكم الإدارية، فينبغي أن يتضمن الحكم عرض وبشكل موجز الوقائع وكذا الأسباب التي اعتمد عليها القاضي للوصول إلى الرأي والموقف الذي تجسد في الحكم النهائي.

والوقائع تتضمن طلبات المدعى الختامية في الدعوى وكذا وسائل دفاعه القانونية والمادية التي يؤكد بها إدعاءاته، كما تتضمن ذكر الردود التي قدمها المدعى عليه وكذا الأسانيد القانونية المعتمدة عليه، بالإضافة الى الرأي الذي خلص إليه القاضي المقرر(1).

5. تسبيب الأحكام القضائية.

إن تسبيب الحكم يشمل تسبيب الوقائع والقانون، بحيث يجب الإشارة إلى النصوص القانونية المعتمد عليها في اختيار منطوق الحكم دون غيره، فلا يمكن النطق بالحكم إلا بعد تسبيبه، فالتسبيب ضمانة من ضمانات التقاضي،كما يؤكد بما لا يدع للشك أن القاضي قام بفحص ودراسة شاملة ووافية لوثائق الأطراف وهو ما يؤكد على أن القاضي اطلع على جميع الطلبات والدفوع من خلال الرد عليها مع تسبيب ذلكن والتسبيب الصحيح لتلك الوقائع هو ما يؤكد أن القاضي فهم الفهم الصحيح للقضية.

[1] – شاص جازية، المرجع السابق،ص209.



نشير إلى أن الخصوم يمكن لهم الطعن في الحكم استنادا لهذا التسبيب، وطريقة تعليل القاضي لحكمه[1].

والأسباب التي يمكن أن يعتمد عليها القاضي في استخلاص حكمه يمكن قسيمها إلى نوعين:

1ـ الأسباب الواقعية/ وهي التي تبرر فهم القاضي لوقائع القضية عن طريق بحثه في ظروفها ومستنداتها وكذا مذكرات الخصوم ثم تكييفها طبقا للقانون.

2–الأسباب القانونية/ وهي التي تبرر تطبيق القاعدة القانونية التي اختارها القاضي من خلال طريقة تكييفه للوقائع وبيان حكم القانون، كما قد تكون الأسباب المعتمدة عليها نص قانوني معين[2].

6ـ منطوق الحكم/ جاء في أخر المادة 277 ق.إ.م.إ "... الحكم يتضمن ما قضي به في شكل منطوق".

والمنطوق هو تلك النتيجة التي استخلصها القاضي من خلال مطابقة النصوص القانونية على الوقائع التي تمت مناقشتها من خلال مذكرات الخصوم، وهو أخر أقسام الحكم وأهمها، فمن خلاله يتم تحديد مراكز الخصوم في القضية التي ثار النزاع بشأنها[3].

7. تذييل الحكم بالصيغة التنفيذية/ إن نسخ الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية نوعان، نسخ عادية ونسخ تنفيذية.

أما النسخ العادية فيجوز لأي شخص طلبها لاستعمالها لغرض التبليغ مثلا أو استعمالها للطعن واستظهارها في أي نزاع أو تصرف[4].

بل ويمكن أن يطلب النسخة العادية من الحكم أي شخص حتى ولو لم يكن طرفا في الدعوى مقابل رسم مستحق[5].

---

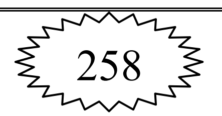
[1] – شاص جازية، المرجع السابق، ص210.

[2] – شاص جازية، المرجع السابق،ص210.

[3] – د حسن السيد بسيوني، المرجع السابق، ص266.

[4] – د سائح سنقوقة، المرجع السابق، ص240.

[5] – شاص جازية، المرجع السابق، ص211.



أما النسخة التنفيذية فهي الصورة الرسمية للحكم، واسمها يدل عليها فهي ممهورة بالصيغة التنفيذية ولا تسلم إلا للمستفيد من الحكم فقط الذي يرغب في تنفيذه.

وتحمل هذه النسخة العبارة التالية " نسخة مطابقة للأصل مسلمة للتنفيذ " حسب نص المادة 281 ق.إ.م.إ.

و لقد نصت المادة 282 ق.إ.م.إ، على أنه لا تسلم إلا نسخة تنفيذية واحدة، لكن إذا ضاعت من المستفيد هذه النسخة قبل التنفيذ أو أتلفت أو مزقت يمكنه الحصول على نسخة تنفيذية ثانية، وفق ما جاء في نص المادتين 602 ، 603 ق.ا.م.ا.

إذن بعد هذه المراحل التي أخرها النطق بالحكم، يصبح هذا الأخير حائز لقوة الشيء المقضي فيه وبناءا على ذلك لا يمكن إعادة طرح النزاع على نفس الجهة القضائية، لكن يبقى أمام الخصم الذي لم يقنعه الحكم القضائي أن يطعن فيه بالطرق المحددة قانونيا.

المطلب الثاني

طرق الطعن في أحكام المحاكم الإدارية

بعد إصدار الحكم القضائي المتعلق بنزاع ما، فإنه يمكن أن يكون هذا الحكم مشوب بعيب يجعل منه محلا للمراجعة من الطرف الذي له مصلحة في ذلك.

ولمراجعة الأحكام القضائية طرق معينة مذكورة على سبيل الحصر، ولهذه الأخيرة مواعيد معينة تختلف من طريقة إلى أخرى، بحيث إذا انتهت هذه المواعيد يصبح الحكم نهائي لا يمكن مراجعته بأي وسيلة أخرى.

ويمكن تقسيم طرق مراجعة الأحكام القضائية إلى نوعين[1]:

. طرق عادية و تشمل المعارضة و الاستئناف.

. طرق غير عادية و تشمل اعتراض الغير الخارج عن الخصومة ، دعوى تصحيح الأخطاء المادية ودعوى التفسير .

[1] – جاء هذا التقسيم في الباب الرابع من الكتاب الرابع من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وذات التقسيم الذي ورد في قانون الإجراءات المدنية الملغى.

1. الفـرع الأول: طرق الطعن العاديـة.

1 . الاستئناف / الاستئناف هو طريق طبيعي لمراجعة حكم المحكمة الإدارية وهو يعبر عن عدم رضا أحد طرفي النزاع أو كيلاهما لما جاء في حكم المحكمة، حيث يحق لكل أطراف النزاع اللجوء إليه، ويمكن ممارسته حتى من قبل الطرف الذي صدر الحكم لصالحه ولكن رأى بأن ذلك الحكم شابه نقص ما، يمس بمصلحته[1].

و قد نصت المادة 948 ق.ا.م.ا على " يجوز لكل طرف حضر الخصومة أو استدعي بصفة قانونية ولو لم يقدم أي دفاع، أن يرفع استئنافا للحكم أو الأمر الصادر عن المحكمة الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ".

والهدف من الاستئناف إما إلغاء الحكم المستأنف فيه واستبداله بحكم جديد أو تعديله فقط .

والاستئناف يمكن أن يكون في الأحكام الحضورية وكذا في الأحكام الغيابية التي تم فيها التبليغ بصفة قانونية.

نشير إلى أن المشرع وفي ظل القانون الجديد المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية لم يذكر الجهة القضائية التي يتم أمامها استئناف أحكام المحاكم الإدارية للأسباب التي تم ذكرها سابقا.[2]

لكن هناك مجموعة من الشروط فرضها القانون ليكون الاستئناف مقبولا، يمكن إيجازها فيما يلي:

1. أن يكون محل الاستئناف حكما قضائيا أو أمراً إستعجالياً.
2. إن أحكام المحاكم الإدارية هي التي تكون محل الاستئناف دون قرارات مجلس الدولة.
3. يجب أن يكون الحكم المطعون فيه بالاستئناف ابتدائيا بحيث لا يمكن استئناف حكم نهائي.
4. يجب احترام مدة الاستئناف إلى حددتها المادة 949 ق.إ.م.إ، و هي شهرين ما لم يوجد نص خاص[3].

---

[1] – د أحمد محيو، المرجع السابق، ص86.

[2] – أنظر الصفحة رقم 124 من هذا البحث.

[3] – إن قانون الإجراءات المدنية، كان ينص على ميعاد الاستئناف بشهر واحد، وشهرين بالنسبة للمقيمين في المغرب وتونس، وثلاثة أشهر بالنسبة لباقي الدول، حسب نص المادتين 102،104منه، ما يمكن ملاحظته هنا هو أن المشرع زاد في مواعيد الاستئناف وكذا المعارضة كما سنلاحظه لاحقا.

نشير إلى أن مدة الاستئناف المذكورة أعلاه تسري من يوم التبليغ الرسمي للحكم أو الأمر للمعني و تسرى من تاريخ انقضاء أجل المعارضة إذا صدر الحكم غيابيا، وهذه الآجال تسري بالنسبة للطرفين.

5. يجب أن يكون المستأنف طرفا في الخصومة سواءا حضر الخصومة أو أستدعى بصفة قانونية حتى لو لم يقدم أي دفاع.

6. الطعن بالاستئناف يجب أن يكون وفق الشروط التي نصت عليها المادة 905 من ق.ا.م.ا.

نشير إلى أنه يمكن للمستأنف عليه القيام باستئناف الحكم فرعيا حتى إذا سقط حقه في رفع الاستئناف الأصلي.

و يستنتج من نص المادة المذكورة أعلاه أن هذا الاستئناف الفرعي غير مقيد بزمن معين، فيمكن للمستأنف عليه القيام به في أية مرحلة كانت عليها الدعوى .

و الاستئناف الفرعي يعني عدم الرضا في جزء مما قضى به الحكم وهدفه تعديل الحكم سواءا بالزيادة أو النقصان بل حتى الإلغاء.

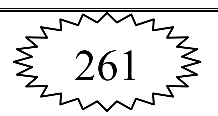
لكن هذا الاستئناف الفرعي مرتبط بالاستئناف الأصلي، أي انه إذا كان هذا الأخير غير مقبول فالاستئناف الفرعي لا يقبل أيضا.

كما أن هذا الارتباط يتضح من خلال أن التنازل عن الاستئناف الأصلي يترتب عليه عدم قبول الاستئناف الفرعي إذا كان بعد هذا التنازل[1].

بعبارة أخرى فإنه لا وجود لاستئناف فرعي دون وجود استئناف أصلي.

إذن فالاستئناف الفرعي لا يخضع لنفس شروط الاستئناف الأصلي كاحترام المدة المخصصة للاستئناف مثلا، كما أنه لا يخضع لنفس إجراءات الاستئناف الأصلي وإنما يتم بواسطة مذكرة عادية يقدمها المستأنف عليه بعد تقديم الاستئناف الأصلي من قبل المستأنف، كما نشير إلى أن

[1] – أنظر نص المادة 950 ق.ا.م.ا.



الأحكام التي صدرت قبل الفصل في الموضوع لا تكون قابلة للاستئناف إلا مع الأحكام الفاصلة في موضوع الدعوى و في نفس العريضة[1].

كما نشير إلى أن الاستئناف ليس له أثر موقف، وهذا الأمر يشمل أحكام المحاكم الإدارية على اعتبار أن أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة والاستئناف أمام هذا الأخير ليس له أثر موقف.

و ينتج عن الاستئناف إما الفصل في موضوع النزاع أو توضيح الأسانيد القانونية التي ينبغي الاعتماد عليها في الفصل في النزاع، بعد إحالة القضية إلى المحكمة المختصة لإعادة النظر فيها[2].

2. المعارضة[3].

لكل من صدر ضده حكم غيابيا أن يطعن فيه بالمعارضة، فهي إحدى و سائل الطعن العادية، فبموجبها يلجأ المتقاضي إلى الجهة القضائية التي أصدرت الحكم من أجل إعادة النظر في القضية أمام نفس الجهة القضائية، حسب نص المادة 952 ق.إ.م.إ.

و بذلك تكون للمتقاضي الذي صدر في حقه الحكم غيابيا فرصة إبراز الأدلة التي لم يتمكن من عرضها أمام الجهة القضائية التي قام بالمعارضة أمامها، والمعارضة عموما تقدم من طرف المدعى عليه المحكوم عليه غيابيا والذي لم يسلم له التكليف بالحضور في الدعوى الافتتاحية شخصيا، حيث نصت المادة 292 ق.إ.م.إ، على " إذا لم يحضر المدعي عليه او وكيله أو محاميه رغم صحة التكليف بالحضور يفصل القاضي غيابيا ".

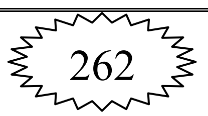
لكن إذا كان التبليغ بالتكليف بالحضور شخصيا للمدعي عليه ولم يحضر لا يمكن له الطعن بالمعارضة في الحكم، لان الحكم يعد معتبرا حضوريا، حيث نصت المادة 293 من نفس القانون على "إذا تخلف المدعى عليه المكلف بالحضور شخصيا أو وكيله أو محاميه عن الحضور، يفصل بحكم اعتباري حضوري"، وأضافت المادة 295 من نفس القانون أن " الحكم المعتبر حضوريا غير قابل للمعارضة ".

---

[1] – أنظر نص المادة 951 ق.ا.م.ا.

[2] – شاص جازية، المرجع السابق، ص213.

[3] – المادة 171 ق.ا.م، نصت على المعارضة في قرارات المجالس القضائية.



لكن نشير إلى انه في مجال الدعاوى الإدارية ونظرا لكون أن إجراءاتها يغلب عليها الطابع الكتابي قل ما تصدر الأحكام غيابية، على اعتبار أن تبليغ الدعوى للمدعي عليه يكون تحت إشراف القاضي المقرر، أي تكليف المدعى عليه بالحضور يكون تحت إشراف القاضي المقرر كما رأينا سابقا.

بالرجوع للمواد المتعلقة بالمعارضة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يمكن استنتاج مجموعة من الشروط التي ينبغي توافرها للقيام بالمعارضة في حكم المحكمة الإدارية نختصرها فيما يلي:

1-المعارضة لا تكون إلا من حق المدعي عليه الذي لم يحضر الجلسة بسبب عدم تسليمه تكليف بالحضور شخصيا.

2- يجب أن تكون المعارضة خلال المدة المحددة قانونا والتي حددتها المادة 953 ق.ا.م.ا، وهي شهر (01) من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم الغيابي، نشير إلى أن قانون الإجراءات المدنية حدد مهلة المعارضة ب 10 أيام من تاريخ التبليغ حسب نص المادة 171 / 2 منه[1].

كما تجدر الإشارة إلى أن المعارضة، يترتب عنها وقف تنفيذ أحكام المحاكم الإدارية ما لم يؤمر بخلاف ذلك.

إن هذا الوضع الذي جاء به قانون الإجراءات المدنية والإدارية يختلف عن ما كان مكرس في ظل القانون الإجراءات المدنية، حيث أن المعارضة لم يكن لها اثر موقف في القرارات الصادرة عن المجالس القضائية في المواد الإدارية، حسب نص المادة 171 ق،إ،م.

[1] – تجدر الإشارة إلى أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية وحد بين مدة المعارضة بالنسبة لإحكام المحاكم الإدارية من جهة أحكام مجلس الدولة من جهة أخرى، على عكس قانون الإجراءات المدنية الذي حدد مدة المعارضة في قرارات المجالس القضائية ب (10) أيام،،أما بالنسبة لقرارات مجلس الدولة (الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا) فحددها ب(02) شهرين أنظر المادة 02/287 ق.ا.م.

الفرع الثانـي: طرق الطعن غير العاديـة[1].

يمكن الطعن في أحكام المحاكم الإدارية بطرق غير عادية بعد استنفاذ الحكم لطريق الاستئناف والمعارضة، باعتبارهما طريقي طعن عاديين في أحكام المحاكم الإدارية وتتمثل تلك الطرق الغير عادية في اعتراض الغير الخارج عن الخصومة وكذا دعوى تصحيح الأخطاء المادية ودعوى التفسير [2].

1- اعتراض الغير الخارج عن الخصومة.

إذا صدر حكم قضائي من محكمة إدارية مس بمصلحة شخص لم يكن طرفا في النزاع الذي صدر هذا الحكم بشأنه، أي لم يكن ممثلا لنفسه أو بواسطة ممثله في الخصومة التي انتهت لهذا الحكم،فان المشرع أجاز لهذا الشخص أن يقدم طعن غير عادي فيه يسمى اعتراض الغير الخارج عن الخصومة.

فلكل شخصا له مصلحة في نقض حكم قضائي صادر عن محكمة إدارية، ولم يكن طرفا في الخصومة، التي انتهت بهذا الحكم أن يستعمل هذه الوسيلة التي تهدف إلى مراجعة أو إلغاء ذلك الحكم الذي فصل في النزاع، حسب نص المادة 959 ق،إ،م،ا.

ولكي تكون وسيلة اعتراض الغير الخارج عن الخصومة مقبولة يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط يمكن اختصارها فيما يلي:

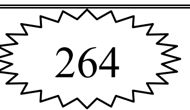
1. أن تكون للطاعن بهذه الوسيلة مصلحة في ذلك، كأن يمس هذا الحكم بحق من حقوقه أو يلحق به ضررا.

2. يجب أن يقدم هذا الطعن من قبل شخص لم يكن طرفا في النزاع بأي صفة كانت سواء مدعي، مدعى عليه، متدخلا أو مدخلا.

---

[1] – أنظر الفصل الثاني من الباب الرابع من الكتاب الرابع من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[2] – نشير إلى أنه وفي ظل قانون الإجراءات المدنية، كانت دعوى التماس الغير الخارج عن الخصومة وسيلة طعن غير عادية في قرارات الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية، حسب نص المادة 194 منه، لكن القانون الجديد اقتصر هذه الوسيلة كطريق طعن غير عادي في قرارات مجلس الدولة حسب نص المادة 965 ق.ا.م.ا.



3 . إن الطعن بموجب هذه الوسيلة يجب أن يكون أمام نفس المحكمة الإدارية مصدرة الحكم محل الطعن من أجل مراجعته أو إلغاءه.

4 . يجب أن يكون الطعن بهذه الوسيلة بموجب عريضة وفق الأوضاع المقررة لعريضة افتتاح الدعوى، حسب ما نصت عليه المادة 815 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[1]

2. دعوى تصحيح الأخطاء المادية ودعوى التفسير.

أ . دعوى تصحيح الأخطاء المادية.

إن وسيلة تصحيح الأخطاء المادية هي في الأصل من اختراع القضاء، ولم يكن لها نص قانوني، حيث ابتكرها مجلس الدولة الفرنسي، الذي كرسها دون استناده إلى نص قانوني إلى غاية صدور أمر 1940/12/18 فجاءت المادة 72 منه المعدلة بموجب المادة 78 من القانون المتعلق بمجلس الدولة الفرنسي تكرس هذا الوضع[2].

إن المشرع الجزائري كرس هذه الوسيلة بموجب نصوص قانون الإجراءات المدنية واعتبرها طريق طعن غير عادي في الأحكام الحضورية الصادرة عن المحكمة العليا فقط[3].

لكن وبموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد اعتبرت دعوى تصحيح الأخطاء المادية وسيلة طعن غير عادية كذلك في أحكام المحاكم الإدارية بحسب نص المادة 963 من نفس القانون.

يجب أن تقدم دعوى تصحيح الأخطاء المادية بموجب عريضة من أحد الخصوم أو بعريضة مشتركة منهم، وهذا وفقا للأشكال المقررة في رفع الدعوى[4].

كما يجب أن يكون الحكم القضائي المراد تصحيحه مشوب بعيب مادي كعرض غير صحيح لواقعة مادية أو تجاهل وجودها أو إغفالها[5].

[1] – نصت المواد 193،192،191 من قانون الإجراءات المدنية على طريق اعتراض الغير الخارج عن الخصومة كطريق طعن غير عادي.

[2] – شاص جازية، المرجع السابق، ص218.

[3] – أنظر المادة 294 ق.ا.م.

[4] – أنظر 286، 962 ق.ا.م.ا.

[5] – حسب نص المادة 2/287 ق.ا.م.ا.

كما يشترط أن تقدم دعوى تصحيح الأخطاء المادية في أجل شهرين ابتدءا من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم المشوب بالخطأ[1].

تجدر الإشارة إلى أن تصحيح الخطأ المادي لا يعني تغير أو تعديل المراكز القانونية التي أنشأها ذلك الحكم، حسب نص المادة 2/287 ق.إ.م.إ.

بعد تصحيح الخطأ المادي يؤشر بحكم التصحيح على أصل الحكم المصحح وعلى النسخة المستخرجة منه ويسلم للخصوم المعنيين بحكم التصحيح .

عندما يصبح الحكم المصحح حائزا لقوة الشيء المقضي به لا يمكن الطعن في الحكم الذي قضي بالتصحيح إلا عن طريق الطعن بالنقض[2].

في الأخير نشير إلى أن الطعن من أجل تصحيح الأخطاء المادية، لا يوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه[3].

ب . دعوى تفسير الحكم:

إن دعوى تفسير الحكم القضائي تهدف إلى توضيح المدلول الذي قصدته الجهة القضائية التي أصدرته أو تحديد مضمونه.

إن طلب دعوى تفسير الحكم القضائي يقدم بموجب عريضة من طرف أحد الخصوم أو بعريضة مشتركة بينهم .

إن تفسير الحكم القضائي من اختصاص المحكمة الإدارية التي أصدرته و يتم تفسير الحكم بعد سماع الخصوم أو بعد صحة تكليفهم بالحضور[4].

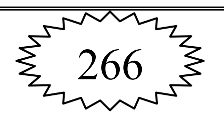
---

1 – أنظر المادة 263 ق.ا.م.ا.

2 – حسب نص المادة 3/286، 4.

3 – شاص جازية، المرجع السابق، ص218.

4 – انظر المادتين 964، 285 ق.إ.م.إ.



الخـاتمـة

من خلال هذا العمل المتواضع حاولت دراسة موضوع النظام القانوني للمحاكم الإدارية ومعالجته على الخصوص في الجزائر، على اعتبار أن تلك المحاكم أصبحت جزاء لا يتجزأ من النظام القضائي الجزائري، الأمر الذي وحسب اعتقادي يجعلها هدفا للبحث والدراسة من طرف كل المهتمين بالمجال القانوني في الجزائر.

إن الاهتمام بدراسة هذا الموضوع راجع لأكثر من سبب منها حداثتها– المحاكم الإدارية – في التنظيم القضائي الجزائري، بالإضافة إلى الدور الذي ستلعبه تلك المحاكم في مجال إحترام مبدأ المشروعية.

حيث أن تلك المحاكم جاءت ضمن هذا المنظور وفي خضم التعديلات التي ما فتئ المشرع يدخلها على جهاز القضاء لا سيما هيئات القضاء الإداري حتى تتمكن من مسايرة التحولات في شتى المجالات وبناءا على ذلك حاولت الإلمام بمختلف الجوانب المتعلقة بتلك المحاكم وذلك من خلال:

1 . دراسة تلك المحاكم في القانون المقارن واخترت لذلك نظامين قضائيين.

النظام الفرنسي والنظام القضائي المصري، وذلك للتمكن من الإطلاع على المكانة التي وصلت إليها تلك المحاكم في هذين النظامين من خلال التنظيم الذي أصبحت تحظى به وكذا الدور المنوط بها ومن ثم الأهمية التي تلعبها تلك المحاكم في هذين النظامين.

كما أن دراسة تلك المحاكم في القانون المقارن مكنتنا من معرفة إلى أي مدى استفاد المشرع الجزائري من تجارب تلك الأنظمة وكذا معرفة مواطن التشابه والاختلاف بينه وبين تلك الأنظمة في هذا المجال.

كما تطرقت في جزء من هذه المذكرة إلى الوضع الذي كان سائدا قبل تبني المشرع الجزائري لتلك المحاكم، أي قبل اعتماد نظام القضاء المزدوج.

إن دراسة الوضع السابق هذا، مكنتا كذلك من معرفة السلبيات التي تميز بها هذا الوضع ومن خلال ذلك تعرفنا على أسباب اعتماد المشرع لنظام المحاكم الإدارية بدل الهيئات القضائية الملغاة ومن خلال ذلك تمكننا من الإطلاع على مدى عمق الإصلاحات التي أدخلها المشرع على النظام

القضائي في هذا الجانب، الأمر الذي سيحدد الدور الذي ستلعبه تلك المحاكم في تكريس النظام القضائي الذي رغب المشرع في إحداثه من خلال مختلف النصوص القانونية الصادر في هذا المجال ومنها القانون 98-02 المتعلق بتلك المحاكم.

كما مكنتنا دراسة الوضع السابق من معرفة أن النظام القضائي الجزائري لم يعرف الاستقرار، من خلال التعديلات الكثيرة التي أدخلها المشرع عليه، حيث رأينا أنه في بداية العهد بالاستقلال عرف هذا النظام وحدة على مستوى القمة وذلك بإحداث المجلس الأعلى للقضاء (كهيئة مقومة لأعمال الهيئات القضائية الدنيا)، في حين أن نفس النظام عرف ازدواجية على مستوى قاعدة الهرم القضائي بتكريسه لنظام المحاكم الإدارية الثلاثة الموروثة عن الاستعمار.

وفي إصلاح أخر ألغيت تلك المحاكم الثلاثة وتم استبدلها بنظام الغرف الإدارية، و عليه أصبح النظام القضائي الجزائري موحد على مستوى الهياكل، حيث أنشئت هيئة قضائية واحدة تفصل في كافة المنازعات (محكمة ، مجلس قضائي ، محكمة عليا)، لكن في مقابل هذا وضمن هذا النظام، اعتمد المشرع نظام الغرف الإدارية لتختص دون غيرها بالفصل في المنازعات ذات الطابع الإداري، أي أن النظام القضائي الجزائري في هذه المرحلة أخذ بوحدة الهياكل القضائية، ومن الناحية الموضوعية فقد اعترف ببعض الخصوصيات للمنازعة الإدارية كما رأينا.

بعد ذلك تطرقنا في جانب من هذه المذكرة إلى الإصلاح الفاصل والعميق الذي أراده المشرع الجزائري من خلال إحداث القطيعة مع الوضع السابق، وتطبيقا لذلك جاء دستور 1996 بأفكار وأطروحات جديدة في مجال التنظيم القضائي، باعتماده نظام القضاء المزدوج بصريح العبارة، بموجب المادة 152 من الدستور.

وبناءا على ذلك وتجسيدا لهذا الطرح الجديد تم إنشاء ما يعرف بالمحاكم الإدارية، كهيئات قضائية ابتدائية في مادة المنازعة الإدارية بدل نظام الغرف الإدارية السابق والذي - كما رأينا- لم يعد قادرا على مواكبة الأوضاع الجديدة لأسباب موضوعية و قانونية.

وتكريسا لما جاء في دستور 1996 تسارعت وتيرة التعديلات القانونية في هذا المجال، فصدرت العديد من القوانين أهمها القانون 98-02 المتعلق بتلك المحاكم الإدارية.

ومن خلال تطرقنا لمختلف النصوص القانونية المنظمة لتلك المحاكم وقفنا على مختلف النقائص والسلبيات التي تميزت بها، مما يؤثر على التكريس الفعلي والفعال للنظام القضائي المستحدث.

و يمكن إجمال تلك النقائص والسلبيات في النقاط التالية:

– البطء في تنصيب المحاكم الإدارية بالرغم من مرور سنوات على صدور القوانين المنظمة لها.

ـ عدم تطابق وتوافق بعض النصوص القانونية مع الدستور، فنجد في هذا الخصوص القانون 02.98 جاء مخالف لما ينص عليه دستور 1996 من خلال كيفية إصداره كما رأينا سابقا.

. عدم وضوح بعض النصوص من خلال أنها جاءت مختصرة وغير مفصلة بالشكل الذي يجعلها جامعة لمختلف الجوانب المتعلقة بتلك المحاكم، كما أنها غير مانعة من خلال كثرة إحالتها على التنظيم لاستكمال النقائص التي تشوبها.

. التناقض بين بعض تلك النصوص القانونية المنظمة لهيكل قضائي واحد.

ـ عدم تماشي بعض تلك النصوص القانونية مع الوضع والنظام القضائي المستحدث من خلال تكريسها للوضع الذي كان قائما قبل ذلك (كقانون الأساسي للقضاء، قانون الإجراءات المدنية والإدارية في بعض جوانبه).

ـ الاستعمال غير الدقيق للمصطلحات في بعض تلك النصوص القانونية الأمر الذي يضعف من فعاليتها.

وعليه – كما تمت دراسته سابقا– فإن بعض تلك النصوص القانونية بشكلها الحالي تساهم في تكريس بعض الأوضاع البعيدة في اعتقادي كل البعد عن خصائص النظام القضائي المعتمد بموجب دستور 1996، بل هي تكريس للوضع الذي تم تعديله بموجب هذا الإصلاح القضائي.

فمثلا نجد المشرع لم يهتم إطلاقا بالخصائص التي تميز قضاة المحاكم الإدارية ومن خلال ذلك قضاة القضاء الإداري عن قضاة جهات القضاء العادي من خلال أنه أخضعهم لنفس القانون الأساسي للقضاء، بالإضافة إلى النقص في تكوين قضاة متخصصين في مجال المنازعات الإدارية.

إن هذا الوضع الذي يميز تلك النصوص القانونية المختلفة والمنظمة للمحاكم الإدارية تجعل بعض أسباب ودوافع الإصلاح الذي اعتمده المشرع الجزائري بموجب دستور 1996، والذي انبثقت عنه تلك المحاكم لا زالت قائمة مما يمكننا من القول بأن الإصلاح لازال محدود في بعض جوانبه.

كل تلك الأوضاع في اعتقادي من شأنها أن تعرقل النظام القضائي الجديد وتجعله غير قادر على أداء المهمة المنوطة به على أكمل وجه وفي أفضل الأحوال.

ثم حاولت التطرق إلى القواعد التي تنظم اختصاص تلك المحاكم سواءا تلك المتعلقة بالاختصاص النوعي أو الاختصاص الإقليمي، ومن خلال ذلك حاولت معرفة إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري من خلال تنظيم تلك القواعد . في تجنب النقائص التي كانت تميز الوضع السابق في هذا المجال.

ففيما يخص الاختصاص النوعي حاولت معرفة التطور التاريخي الذي عرفته هذه الفكرة وذلك من خلال دراسة مختلف النظريات التي ظهرت من أجل تحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري بصفة عامة عن غيره من هيئات القضاء العادي.

وعن البحث في تحديد المعيار الذي اعتمده المشرع الجزائري لتحديد اختصاص المحاكم الإدارية، اتضح بأنه المعيار العضوي وذلك من خلال دراسة مختلف النصوص القانونية التي عنيت بتحديد وتعريف هذا المعيار وفي خضم ذلك حاولت تقيم النصوص التي جاء بها قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد في هذا المجال مع ما كان سائدا في ظل قانون الإجراءات المدنية.

ومن خلال ذلك عرفنا عدم ثبات تلك النصوص حيث كان المشرع من مرحلة إلى أخرى يدخل عليها بعض التعديلات لجعلها تتماشى والمستجدات المختلفة.

كما عرفنا مختلف المبادئ التي تقوم عليها تلك النصوص القانونية المحددة للمعيار المعتمد من طرف المشرع في هذا المجال.

ثم بحثنا في نتائج اعتماد المعيار العضوي من قبل المشرع على اختصاص الجهات القضائية الإدارية الابتدائية بصفة عامة منذ الاستقلال.

ومن خلال معرفة المعيار المعتمد في تحديد اختصاص المحاكم الإدارية عرفنا أن تلك المحاكم تختص بنظر المنازعة، كلما كان أحد أطرافها . المنازعة . شخص من أشخاص القانون العام المذكورة

حصرا في النصوص القانونية المحددة لهذا الاختصاص وهي الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

كما تبين لنا من خلال دراسة الاختصاص النوعي والمعيار المحدد له أن المشرع الجزائري لم يأخذ بالمعيار العضوي على إطلاقه بل أدخل بعض الاستثناءات على هذا المبدأ العام وبذلك اخرج بعض النزاعات – التي تدخل بطبيعتها في اختصاص تلك المحاكم– من دائرة الاختصاص هذه، سواء أكان ذلك بناء علي مفهوم المخالفة للنصوص المحددة لهذا الاختصاص أو بموجب نصوص قانونية أو بناءا على توزيع الاختصاص بين تلك المحاكم وهيئات قضائية أخري.

وفي أخر دراسة الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية حاولت تقيم المعيار العضوي المعتمد من طرف المشرع الجزائري وتأثيره على نظام القضاء المزدوج من خلال انه يقوض حرية القاضي الإداري في مسألة الاجتهاد القضائي، أضف إلى انه يضفي نوعا من الاستمرارية للوضع السابق المعدل.

وفي نقطة أخرى وفيما يخص مسالة الاختصاص تطرقت إلى موضوع الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية ولاحظنا أن المشرع انشأ31 محكمة إدارية موزعة عبر كامل التراب الوطني وهذا الوضع – كما رأينا – يشبه ما كان سائدا في ظل نظام الغرف الإدارية على الأقل في مرحلة من مراحله.

وفي ظل ذلك عرفنا أن المشرع اعتمد في تحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية على قاعدة عامة جاءت في نصوص المواد 37، 38 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو نفس المبدأ الذي كان معتمد في ظل قانون الإجراءات المدنية، وذلك بموجب نص المادة "08" منه والتي تقضي – القاعدة – بأن الجهة القضائية تختص بنظر نزاع ما عندما يكون موطن المدعي عليه واقعا في دائرة اختصاص هذه الجهة القضائية، كما تبين لنا بأن المشرع أورد مجموعة من الاستثناءات على هذه القاعدة، سواءا في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى أو بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد في مادته804، وتبين لنا بان تلك الاستثناءات جاءت على سبيل الحصر.

ثم تطرقت إلى مسألة النطاق الجغرافي لكل محكمة إدارية وعرفنا أن بعض المحاكم يمتد اختصاصها إلى ولاية إدارية واحدة وبعضها يمتد اختصاصها إلى ولايتين إدارتين والبعض

الآخر من تلك المحاكم يمتد اختصاصها إلي ثلاثة ولايات إدارية، مع محاولة إيجاد معيار يمكن على أساسه تبرير موقف المشرع في تحديد النطاق الجغرافي للمحاكم الإدارية وفق هذا الوضع، حيث تبين لنا بأنه لا يوجد معيار واضح لذلك.

كما اتضح لنا بأنه بالإضافة إلى القاعدة العامة لتحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية أن هناك بعض النصوص القانونية الخاصة التي تم على أساسها تحديد الاختصاص الإقليمي لبعض المحاكم الإدارية.

وفي جزء آخر من هذه الدراسة حاولت تحديد الطبيعة القانونية لقواعد الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية، فتطرقت لطبيعة تلك القواعد في ظل قانون الإجراءات المدنية ثم ما جاء به قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، وكذا موقف الاجتهاد القضائي من هذه المسألة.

ومن خلال ذلك تبين أن قواعد الاختصاص النوعي اعتبرت من النظام العام في القانونين، ولقد كرس هذا المفهوم الاجتهاد القضائي من خلال العديد من القرارات كما رأينا.

أما فيما يخص قواعد الاختصاص الإقليمي لاحظنا الجدل الذي كان قائما بخصوصها بين الفقهاء في ظل قانون الإجراءات المدنية و ذلك بسبب النصوص القانونية التي جاءت في حد ذاتها متناقضة وغير واضحة من جهة وبسبب موقف الاجتهاد القضائي الغامض من خلال بعض القرارات من جهة أخرى كما رأينا.

وفي هذا الخصوص لاحظنا أن قواعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية فصلت في هذا الإشكال حينما اعتبرت قواعد الاختصاص الإقليمي من النظام العام وبذلك تم تجنب ذلك الجدل الذي أفرزه قانون الإجراءات المدنية.

كما قمت في مرحلة أخرى من هذه الدراسة بالتطرق لمسألة تنازع الاختصاص بين المحاكم الإدارية ومختلف الجهات القضائية الأخرى.

والملاحظة الأولى التي تم تسجيلها في هذا الخصوص هي أن مسألة تنازع الاختصاص في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى أعقد منها في ظل نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

واتضح لنا أن مسألة تنازع الاختصاص في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية تدرس من ثلاثة جوانب.

الجانب الأول تنازع الاختصاص بين محكمتين إداريتين، وهنا يختص مجلس الدولة بحل هذا التنازع على عكس الوضع السابق أين كانت المحكمة العليا هي المختصة بالفصل في هذا التنازع بناءا على نص المادة 207 قانون الإجراءات المدنية.

الجانب الثاني تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية وجهات القضاء العادي وفي هذه الحالة عرفنا أن محكمة التنازع هي المختصة بالفصل في هذا التنازع، أما في الوضع السابق وفي ظل النظام القضائي المعدل كانت المحكمة العليا هي الجهة القضائية المختصة بحل هذا التنازع طبقا لنص المادة 207 ق.إ.م.إ كما رأينا.

أما الجانب الثالث فيتعلق بتنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة وهذا الأخير هو المختص بحل هذا التنازع بغرفته المجتمعة.

بعد ذلك تطرقت في الفصل الثالث من هذه الرسالة لعمل المحاكم الإدارية والذي حاولت من خلاله إبراز مختلف الخصائص التي تميز الإجراءات المعتمدة أمام المحاكم الإدارية دون غيرها من الإجراءات القضائية.

وفي نقطة ثانية وضحت الإجراءات المعتمدة لانعقاد الخصومة أمام المحاكم الإداري وانتهيت إلى توضيح الإجراءات المعتمد في المحاكمة أما تلك المحاكم وطرق الطعن في أحكامها.

ومن خلال دراسة طبيعة الإجراءات القضائية المعتمدة أمام المحاكم الإدارية تطرقت إلى الخصائص التي تميز تلك الإجراءات عن باقي الإجراءات المطبقة أمام الجهات القضائية الأخرى نظرا لطبيعة الدعوى التي تعالجها تلك المحاكم وكذا القانون المطبق أمامها، فعرفنا أن تلك الإجراءات ذات طابع كتابي، ففي مجال الدعوى الإدارية القاضي لا يعتد إلا بالوثائق والمستندات، كما تبين لنا كذلك أن تلك الإجراءات غير مكلفة وسرية، كما أنها ليس لها أثر موقف، وعرفنا أن أهم خاصية تميز تلك الإجراءات هي الطابع التنقيبي لها، وهذا الأخير فرضته طبيعة الدعوى من خلال

أطرافها والقانون المطبق عليها وقبل معرفة تلك الخصائص تم إعطاء تعريف للإجراءات القضائية الإدارية.

ثم تم التطرق وفي نفس السياق إلى مختلف مصادر الإجراءات القضائية الإدارية وعرفنا أن هناك مصادر مكتوبة وأخرى غير مكتوبة وانتهيت إلى علاقات التكامل بين الإجراءات القضائية العادية والإجراءات القضائية الإدارية ومن خلال ذلك عرفنا نقاط التلاقي بينهما.

وتبين لنا من خلال ذلك الإجراءات المعتمدة لانعقاد الخصومة أمام المحاكم الإدارية، من خلال التطرق لمرحلة إعداد عريضة الدعوى وعرفنا من خلال هذا الجزء من البحث البيانات التي يستوجب توافرها في عريضة الدعوى حتى تكون مطابقة للقانون، فعرفنا مثلا وجوب ذكر الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى، بالإضافة إلى ذكر أطراف الخصومة مع البيانات الكاملة لهم، كما عرفنا ضرورة تحديد موضوع النزاع ......الخ .

وتبين لنا في هذا السياق أن توقيع عريضة الدعوى الإدارية من قبل محامي أصبح ضروري على عكس ما كان سائدا في ظل قانون الإجراءات المدنية أين كان يعطي الخيار للمدعي في توقيع العريضة سواءا من قبله أو من قبل المحامي.

و عرفنا وفي نفس الفصل من المذكرة مختلف الشروط التي يجب توافرها لقبول الدعوى أمام المحاكم الإدارية كشرط القرار الإداري المسبق، وعرفنا موقف المشرع الجزائري من ذلك سواء في ظل قانون الإجراءات المدنية أو في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كما تناولنا في هذا الإطار شرط التظلم الإداري المسبق وحاولنا توضيح مختلف جوانبه سواءا من خلال نصوص قانون الإجراءات المدنية الملغى أو في الوضع الجديد الذي كرسه قانون الإجراءات المدنية والإدارية في هذه المسألة.

كما عرفنا في هذا السياق كذلك أن هناك مدة زمنية يجب احترامها لرفع الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية وإلا قوبلت بالرفض.

كما بينما أن الدعوى الإدارية تتطلب المصلحة والصفة للتمكن من رفعها، ولو انه شرط يستوجب توافره في جميع الدعاوى أمام باقي الجهات القضائية الأخرى.

كما تم التطرق الى مرحلة إيداع عريضة الدعوى وإعلانها للخصوم وعرفنا أن إعلان عريضة الدعوى الإدارية على عاتق الجهة القضائية المختصة وبالضبط القاضي المقرر، وتبين لنا أن هذا الاخير هو المكلف بتحضير ملف القضية من خلال عدة مراحل تبدأ بإجراء محاولة الصلح، فمرحلة التحقيق والتي عرفنا أن لها عدة مراحل ووسائل كسماع الشهود، الاعتماد على الخبرة، الانتقال الى الأماكن ....الخ.

و تنتهي هذه المرحلة بإعداد القاضي المقرر لتقريره الخاص.

كمرحلة أخيرة من هذا البحث تطرقت الى مرحلة إصدار الحكم وطرق الطعن فيه، فعرفنا إجراءات المحاكمة من خلال التطرق لمرحلة الجدولة وسير الجلسة ومسألة ضبطها ثم صدور الحكم الذي عرفنا . الحكم . مشتمالاته، وتأكد لنا ضرورة تسبيبه وتذيليه بالصيغة التنفيذية من أجل تنفيذه.

وتطرقت إلى طرق الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، فعرفنا طرق الطعن العادية وحددت بالاستئناف والمعارضة، كما عرفنا طرق الطعن غير العادية والتي حددت باعتراض الغير الخارج عن الخصومة وكذا دعوى تصحيح الأخطاء ودعوى التفسير ومن خلال ذلك عرفنا التغيير الذي أحدثه المشرع على تلك الطرق وذلك بمقارنة الوضع الذي كان سائدا في ظل قانون الإجراءات المدنية وبين ما جاء به قانون الإجراءات المدنية والإدارية في هذا الخصوص.

وأخيرا ونظرا للدور الذي أصبح على القاضي الإداري أن يلعبه خاصة في ظل النظام القضائي الجديد ونظرا لمكانته . القاضي . في ضرورة تحديد مفهوم الحريات الفردية والجماعية وكذا وضع الحدود الفاصلة بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة.

وفي ظل التعديلات التي أدخلها المشرع على مختلف الهيئات القضائية لا سيما الهيئات القضائية الابتدائية الفاصلة في المادة الإدارية ارتأيت أن أقدم بعض المقترحات التي أعتقد أنها تعمل على تكريس أفضل لدور تلك الهيئات في تجسيد النظام القضائي المستحدث.

1 – ضرورة تنظيم المحاكم الإدارية بموجب قانون عضوي أكثر تفصيلا، الأمر الذي يضمن عدم اللجوء للتنظيم في مجال تنظيم تلك المحاكم.

2 – ضرورة ضمان عدم تناقض النصوص القانونية المنظمة لهيكل قضائي واحد حتى نضمن السير الحسن لهذا الجهاز مما يمكنه من أداء الوظيفة المنوطة به.

3 – ضرورة التعجل بتنصيب المحاكم الإدارية باعتبارها أصبحت هيكل مهم في التنظيم القضائي الجزائري بعد تبيني نظام القضاء المزدوج.

4 – ضرورة التفكير الجدي في إنشاء درجة استئناف في مجال المنازعات الإدارية بدل مجلس الدولة وخاصة أن المشرع بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد وفر فرصة لذلك من خلال عدم ذكر . كما رأينا . مجلس الدولة بصريح العبارة كجهة استئناف لأحكام المحاكم الإدارية.

5 – ضرورة تكوين قضاة متخصصين في مجال المنازعات الإدارية مع إخضاعهم لنظام قانوني خاص بهم يتماشى مع طبيعة المهام الموكلة إليهم يختلف عن القانون الأساسي للقضاء حتى نضمن ركيزة أساسية من ركائز القضاء المزدوج.

6 – ضرورة توسيع اختصاص المحاكم الإدارية إلى مجال الاستشارة ولو بشكل محدود، الأمر الذي من شأنه أن يقلل من المنازعات الإدارية.

7 – إن مبدأ تقريب القضاء من المواطن وكذا مبدأ المساواة أمام القضاء أعتقد أنه يقتضي السماح برفع الدعوى الإدارية أمام مجلس الدولة – بصفته جهة استئناف لأحكام المحاكم الإدارية– دون الحاجة لتوقيع محام معتمد أمام هذا الأخير على العريضة حتى لا نقع في دائرة التمييز بين المتقاضين أمام القضاء، نظرا لعدم قدرة البعض على توفير أتعاب محام بهذا الشرط.

8 – ضرورة ضمان نوع من الاستقلالية المالية والإدارية للمحاكم الإدارية وربطها – العلاقة المالية والإدارية– مع مجلس الدولة بدل وزارة العدل لضمان تناسق جهاز القضاء الإداري.

9 – ضرورة ضمان تنفيذ أحكام المحاكم الإدارية من قبل الإدارة والوقوف في مواجهة تماطلها في ذلك، لكون أن الأحكام القضائية مهما كانت طبيعتها لن تكون فعالة إلا بضمان تنفيذها بعد إصدارها.

قائمـة المراجع

أولا: النصوص القانونيـة

1- دستور 1996.

2- القانون العضوي 98 – 01 المتعلق بمجلس الدولة، الجريدة الرسمية رقم37، لسنة1998.

3- القانون العضوي 98 – 03 المتعلق بمحكمة التنازع، الجريدة الرسمية رقم39،لسنة1998.

4- الأمر 66 – 154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم.

5- القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية رقم37، لسنة1998.

6- القانون رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

7- القانون رقم 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية رقم21، لسنة2008.

8- المرسوم التنفيذي رقم 98- 356 المتضمن كيفيات تطبيق القانون 98 – 02، الجريدة الرسمية رقم85، لسنة1998.

ثانيا: المقـالات

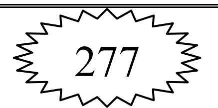
01- أبركان فريدة "التعدي" المجلة القضائية،الجزائر،عدد خاص بملتقى قضاة الغرف الإدارية سنة 1992.

02- بوصوف موسى: "نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية" محاضرة ألقيت بمناسبة اليوم الدراسي – مجلس الدولة واقع وآفاق- يوم 2002/06/02 كلية الحقوق،جامعة باجي مختار عنابه.

03 – بوضياف عمار " النظام القانوني للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري". مجلة مجلس الدولة، العدد06، لسنة2005، ص65-98.

04- خلوفي رشيد: "مجلس الدولة"، مجلة الإدارة، المجلد09، ع1، لسنة 1999.

05- خلوقي رشيد: " القضاء بعد1996،إصلاح أم مجرد تغيير هيكلة " مجلة الإدارة المجلد 10ع1، لسنة 2000.



06- زغداوي محمد "ملاحظات حول النظام القضائي الإداري المستحدث"
مجلة العلوم الإنسانية ع 10ديسمبر 1998.
منشورات جامعة منتوري قسنطينة الجزائر.

07- نويري عبد العزيز "المنازعة الإدارية على ضوء إصلاح1990".
محاضرة ألقيت خلال الملتقى الوطني حول -المؤسسات الجديدة للعدالة الجزائرية- المنعقد بجامعة قسنطينة، يومي17-18مارس 1990.

08- نويري عبد العزيز "المواطن والإدارة أمام القضاء على ضوء تعديل قانون الإجراءات المدنية " الجزائر، المجلة القضائية عدد خاص بملتقى قضاة الغرف الإدارية 1992.

09-عوابدي عمار "الطبيعة الخاصة لقانون الإجراءات القضائية الإدارية"، المجلة الجزائرية، العدد01، لسنة1994، ص228-195.

10- عيسى رياض: "ملاحظات حول تعديل قانون الإجراءات المدنية وأثرها على طبيعة الغرفة الإدارية في التنظيم القضائي الجزائري".
ملتقى قضاة الغرف الإدارية أيام 22-23-24/12/1990.

ثالثا: الكتب العامة

أ- باللغة العربية:

01- الجرف طعيمة "رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة" قضاء الإلغاء القاهرة، دار النهضة العربية سنة 1984.

02- الحلو ماجد راغب: "القضاء الإداري – مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري"، دار المطبوعات الجامعية الأسكندرية، سنة 1985.

03- البنأ محمد عاطف: "الوسيط في القضاء الإداري – تنظيم ورقابة القضاء الإداري – الدعاوى الإدارية"، دار الفكر العربي، القاهرة.

04- العطار فؤاد "القضاء الإداري – دراسة مقارنة حول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعملها ومدى تطبيقها في القانون الوضعي – قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – القضاء التأديبي دار النهضة العربية سنة 1986.

05- العجلاني عدنان "القضاء الإداري"، مطبعة سورية دمشق، سنة 1952.

06- الطماوي سليمان محمد "القضاء الإداري" – قضاء الإلغاء – الكتاب الأول، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي القاهرة، سنة 1986.

07- بوبشير محمد أمقران: "قانون الإجراءات المدنية"، الجزء الأول، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع سنة2002.

08- بسيوني حسن السيد: "دور القضاء في المنازعات الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر، فرنسا، الجزائر، عالم الكتاب سنة 1981.

09- بعلي محمد الصغير: "المحاكم الإدارية" –الغرف الإدارية– دار العلوم الجزائر سنة 2005.

10- بعلي محمد الصغير: "الوجيز في المنازعات الإدارية – القضاء الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع سنة 2002.

11- بوضياف عمار "النظام القضائي الجزائري"، دار الريحانة للكتاب، الطبعة الأولى، سنة 2003.

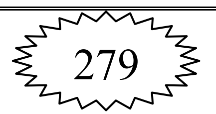
12- بوضياف عمار "القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية 1962- 2000" دار الريحانة للكتاب في الجزائر، الطبعة الأولى، سنة2000

13- حافظ محمود محمد: "القضاء الإداري"، دراسة مقارنة، سنة1966.

14- خلوفي رشيد: "قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية سنة 2005.

15- محيو أحمد "المنازعات الإدارية" ترجمة أنجق فائز وبيوض خالد، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية 2005.

16 – عوابدي عمار "النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الجزائري، القضاء الإداري" الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجزائرية، سنة 1998.



17- عوابدي عمار "القانون الإداري والمؤسسات الإدارية"، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، السنة الجامعية 1983- 1984، مطبوعة للسنة الثانية لسانس حقوق.
18- عمور سلامي "محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثالثة حقوق"، جامعة الجزائر، سنة 2005 - 2006.
19- فهمي مصطفى أبوزيد "القضاء الإداري ومجلس الدولة . قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، الطبعة العاشرة، سنة 1999.
20- باية سكاكيني: "دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة"، دار هومة، الطبعة الثانية2006.
21- سنقوقة سائح: "قانون الإجراءات المدنية" نصا وتعليقا، وشرحا وتطبيقا"، دار الهدى عين مليلة الجزائر، الطبعة الأولى سنة2001.
22- شيحا إبراهيم عبد العزيز "القضاء الإداري"، ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف الأسكندرية سنة 2003.
23- شيحا إبراهيم عبد العزيز "مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني"، الدار الجامعية، بدون تاريخ.
24- شيهوب مسعود "المبادئ العامة للمنازعات الإدارية . الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية"، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية سنة 2005.
25- شيهوب مسعود "المبادئ العامة للمنازعات الإدارية - الهيئات والإجراءات أمامها"، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية سنة 2005.
26- شيهوب مسعود "المبادئ العامة للمنازعات الإدارية - نظرية الاختصاص"، الجزء الثالث الطبعة الرابعة، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية 2007.
27- شنطاوي علي خطار "نشأة القضاء الإداري في فرنسا وتنظيمه"، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى سنة2004، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.

ب- باللغة الفرنسية

1- DE LAUBADERE ANDRE "revalorisation ré conte de la notion du service public en droit Administratif français" A.j.D.A 1961 p 591.
2- DE LAUBADERE (A) et autres "traité de droit administratif" L.G.D.j, paris France 1999, pp 380 et.s.
3- CHEVAlIER (j) "Le droit administratif, droit de privilège", reuve pouvoir 1988.
4- DEBBASCH (c) "contentieux administratif", Dalloz paris France 1978 .
5- VEDEL GEORGES et pierre Del volve "Droit administratif", Thémis, PUF, paris 1982 .
6- .VEDEL (G), "le droit administratif peut il rester indéfiniment jurisprudentiel" EDCE 1979 -1980.
7-.RIVERO (j), "droit administratif" Dalloz, paris France 1980.
8- LE TOURNEUR (M), BAUCHET (J), MENIC (J), "Le conseil d état et Les tribunaux administratifs", Armand colin paris, France 1970, pp09 et s.
9- CHAPUS (V) (René) "droit du contentieux administratif" Montchrestien, paris, France 1995.

رابعا: الرسائل الجامعية

1-شاص جازية، "قواعد الاختصاص القضائي بالدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائر"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق الجزائر، سنة 1993- 1994.
2- هني موسى، "طبيعة النظام القضائي الجزائري ومدى فعاليته في مراقبته الإدارة" رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 1985.
3- BENBADIS, FAWZIA, "La saisine Juge administratif" Thèse de Doctorat **d’ État** en droit, Alger, office des publications Universitaires, 1985.

الفهـــــــــرس

العنوان **الصفحة**